Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung

Wolfgang Fröhling

1976

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547212_0028

Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines Dokters der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Wolfgang Fröhling

aus Herrsching

1976

ISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- 8 München 40, Belgradstraße 11

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Dr. Pagenkopf
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Hoppe
Dekan:	Prof. Dr. Schneider

Tag der mündlichen Prüfung: 11. 2. 1976

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

INHALTSÜBERSICHT

Seite

1. Kapitel: Problemstellung und Begriffserläuterungen

I. Einführung in die Problematik, Abgrenzung des Themas 1

II. Begriffsbestimmungen, Merkmale der Landesplanung 4

2. Kapitel: Das Recht der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

I. Überblick über das Zusammenwirken der öffentlichen Planungsträger 8

II. Der Einfluß des Bundes auf die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen 10

III. Organisation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen 14
1. Organisation der Landesplanung nach bisherigem Recht (gültig bis 31. 12. 1975) 14
2. Neuorganisation im Rahmen der Funktionalreform 17

IV. Programme und Pläne der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen ... 21
1. Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungspläne 21
2. Gebietsentwicklungspläne 25

V. Die Bindungswirkung der landesplanerischen Programme und Pläne (unter Ausschluß der Problematik des Art. 28 II GG) 29
1. Die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Landesplanung nach bundes- und landesrechtlichen Vorschriften 29
2. Das Verfahren zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Landesplanung 41
3. Umfang der Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Begrenzung der Bindungswirkung 42
4. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung 47

3. Kapitel: Überprüfung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechtes am Maßstab der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie

I. Einleitende Bemerkungen zur Problemstellung 52

II. Gang der Untersuchung 56

Seite

III. Bauleitplanung, eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft .. 56
1. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im allgemeinen 56
2. Die Bauleitplanung der Gemeinden im besonderen 63

IV. Landesplanung als Eingriff in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden 70

V. Die Abdeckung des Eingriffs in den Selbstverwaltungsbereich durch Gesetz 74
1. Die Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes in Art. 28 II GG im allgemeinen 74
2. Anwendung der gewonnenen Erkenntnisse auf Programme und Pläne der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen 82
a) Versuch der Einordnung der Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne als rechtsgültig erlassene Rechtsverordnungen 83
b) Versuch der Einordnung der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als gesetzlich ermächtigte Verwaltungsakte 85
c) Nähere Kennzeichnung der Raumordnungspläne und der planerischen Gestaltungsfreiheit; Gebot der Rechtssatzförmigkeit der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als Folgerung aus den getroffenen Charakterisierungen 90
3. Durchführung des Gebotes der Rechtssatzförmigkeit 99
a) Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne in der Form eines Rechtssatzes im allgemeinen 99
b) Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne in der Form einer Rechtsverordnung im besonderen 102
4. Abschließende Auseinandersetzung mit anderslautenden Meinungen in Rechtsprechung und Literatur 114
a) Die Forderung nach einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für landesplanerische Pläne 116
b) Gesetzliche Normierung der Beteiligungsrechte der Gemeinden 120
c) Landesplanerische Oberziele in Gesetzesform 123
5. Hinweis auf weitere rechtliche Ansatzpunkte für eine Beteiligung des Parlaments an der Landesplanung 129

VI. Der Kernbereich der gemeindlichen Planungshoheit 131

Seite

1. Vorbemerkungen 131
2. Die Maßstäbe zur Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit 136
   a) Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 136
   b) Der historische Ausgangspunkt der Kernbereichsbestimmung .. 138
   c) Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit nach heutigen Bedürfnissen 145
3. Abgrenzung des Kernbereichs der Planungshoheit am Beispiel einzelner Fälle; Folgerungen für die 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NRW 151
4. Kontrolle der Festsetzungen der Landesplanung mit Hilfe des Abwägungsgebotes 159

VII. Zusammenfassung zum 3. Kapitel 163

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ÄndG LPlG NW	Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8. April 1975 (GV NW S. 294)
a. F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BauNVO	Baunutzungsverordnung i. d. F. vom 26. 11. 1968 (BGBl. I S. 1237)
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 (BGBl. I S. 341)
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BlGrBWR	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht
BraunkohlenG	Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. 4. 1950 (GV NW S. 450)
BROG	Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306)
BROP	Bundesraumordnungsprogramm
BRS	Baurechtssammlung, herausgegeben von Thiel-Gelzer
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung

DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
DVO LPlG NW	Durchführungsverordnung zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz (1. DVO vom 25. 9. 1962 GV NW S. 548; 2. DVO vom 30. 7. 1963 GV NW S. 265; 3. DVO i. d. F. vom 20. 2. 1973 GV NW S. 228)
Einl.	Einleitung
Flnpl.	Flächennutzungsplan
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GS	Gesetzsammlung
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
LEPl.	Landesentwicklungsplan
LEPl. I	Landesentwicklungsplan I i. d. F. vom 17. 12. 1970 (MBl. NW 1971 S. 200)
LEPl. II	Landesentwicklungsplan II vom 3. 3. 1970 (MBl. NW S. 494)
LEPrG NW	Gesetz zur Landesentwicklung NW (Landesentwicklungsprogramm) vom 19. 3. 1974 (GV NW S. 96)
Lpl.	Landesplanung
LplG NW (= LplG NW 1972)	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen i. d. F. vom 1. 8. 1972 (GV NW S. 244)
LplG NW 1962	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 7. 5. 1962 (GV NW S. 229)

LplG NW 1950	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 11. 3. 1950 (GV NW S. 41)
LV NW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
MBl.	Ministerialblatt
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW (= NW), nw.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Oberverwaltungsgerichtsentscheidung
Rdnr.	Randnummer
RO	Raumordnung
RuR	Raumforschung und Raumordnung
RVO	Rechtsverordnung
S.	Seite
s.	siehe
s. a.	siehe auch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
VerbandsO. SVR	Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. 5. 1920 (PrGS S. 29)
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

LITERATURVERZEICHNIS

Badura, Peter — Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts; in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayr. VGH, München 1972

Balscheit, Peter — Die Rechtsnatur des Planes, Baseler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 89, Basel 1969

Bartlsperger, Richard — Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates in: DVBl. 1967 S. 360 ff

Berichte der Landesregierung NRW über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung
Hrsg.: Landesregierung NRW
9. Bericht, Düsseldorf 1973
8. Bericht, Düsseldorf 1971
7. Bericht, Düsseldorf 1970

Bielenberg, Walter — Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig? in: DVBl. 1960 S. 84 ff

Bielenberg, Walter — Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in: DÖV 1969 S. 376 ff

Bielenberg, Walter — Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 80 S. 55 ff, Hannover 1972

Blümel, Willi — Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, S. 135 ff München, Berlin 1967

Blümel, Willi — Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung in: DVBl. 1973 S. 436 ff

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar),
Hamburg 1950 ff (Stand: 31. 3. 1973)

Brenken, Günter — Organisation der Regionalplanung, insbesondere in territorialer Hinsicht;
Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 54
Hannover 1968

Brenken-Schefer — Handbuch der Raumordnung und Landes-, Regional-, Orts- und Fachplanung
Köln 1966

Breuer, Rüdiger — Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Wirkungsbereich und Zusammentreffen von Planfeststellungen, fachlichen Nutzungsregeln, Bauleitplänen und Plänen der Raumordnung
Bonn 1968

Brügelmann-Asmuß-Cholewa-von der Heide
Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 - Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung,
Loseblattkommentar, Stand: September 1970
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz

Brügelmann-Förster-Grauvogel-Meyer-Pohl-Stahnke
Bundesbaugesetz,
Kommentar, Stand: September 1973
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz

Conrady, Hans-Peter — "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" nach Art. 28 Abs. II Satz I GG
in: DVBl. 1970 S. 408 ff

Dahlke, Winfried — Novelle zum Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
in: DÖV 1973 S. 41 f

David, Carl-Heinz — Zur Fortentwicklung des Planungsinstrumentariums im neuen nordrhein-westfälischen Planungsrecht von 1972
in: Der Städtetag 1973 S. 475 ff

Duppré, Fritz — Ziele der Raumordnung und Landesplanung
in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung S. 7 ff
Berlin 1965

Ellwein, Thomas	Parteien und kommunale Öffentlichkeit in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1971 S. 11 ff
Ernst, Werner	Das Bundesbaugesetz in: BBaubl. 1960 S. 297 ff
Ernst, Werner	Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit, Sonderdruck eines Vortrages vor der Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen am 2. 12. 1971 Münster 1972
Ernst, Werner	Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung in: Planung III S. 129 ff
Ernst, Werner	Landesentwicklung - Städtebau - Wohnungsfürsorge in: Der Landkreis 1973 S. 430 ff
Ernst-Zinkahn-Bielenberg	Bundesbaugesetz Kommentar, Stand: 1. 4. 1973 München
Evers, Hans-Ulrich	Das Recht der Raumordnung - eine Einführung in das Bundesraumordnungsgesetz, das Planungsrecht der Länder und die Rechtsfragen der Gebietsreform München 1973
Fickert, Hans Carl	Der Begriff "Einvernehmen" im Bundesbaugesetz und seine Handhabung im Baugenehmigungs- und Rechtsmittelverfahren in: DVBl. 1964 S. 173 ff
Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. I, Allgemeiner Teil, 10. Auflage München 1973
Forsthoff-Blümel	Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, ein Rechtsgutachten Frankfurt a. M., Berlin 1970

Franken, Joseph Paul	Landesplanung und Strukturverbesserung, Bd. 19 der Schriftenreihe des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes NRW, Essen 1965
Franzen, Wilhelm	Bundesbaugesetz, Kommentar Berlin 1960/61
Friauf, Karl Heinr.	Baurecht und Raumordnung in: Besonderes Verwaltungsrecht Hrsg.: von Münch, S. 385 ff 3. Auflage, Frankfurt a. M. 1972
Friesenhahn, Ernst	Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der BRD und im Land NRW und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in: Gedenkschrift für Max Imboden, S. 115 ff Basel und Stuttgart 1972
Froriep, Siegfried	Der Gebietsentwicklungsplan des SVR in: Der Städtetag 1966, S. 458 ff
Froriep, Siegfried	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in: Handwörterbuch der Raumforschung, Raumordnung, Sp. 2914 ff 2. Auflage, Hannover 1970
Geller-Kleinrahm-Fleck	Die Verfassung des Landes NRW Kommentar, 2. Auflage Göttingen 1963
Gelzer, Konrad	Bauplanungsrecht 2. Auflage, Köln 1972
Giese-Schunck	Grundgesetz für die BRD, Kommentar 7. Auflage, Frankfurt a. M. 1965
Göb, Rüdiger	Raumordnung in den siebziger Jahren in: SKV 1972 S. 253 ff
Göb, Rüdiger	Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung in: DÖV 1974 S. 86 ff

Gönnewein, Otto	Gemeinderecht Tübingen 1963
Härchen, Claus-Dieter	§ 1 III BBauG in Durchführung und Entschädigungsfolge in: DVBl. 1971 S. 306 f
Halstenberg, Friedr.	Landesplanungsrecht und kommunale Planungshoheit in: Der Landkreis 1961 S. 323 ff
Halstenberg, Friedr.	Bund und Raumordnung in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 25 ff Berlin 1965
Halstenberg, Friedr.	Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung, Schriftenreihe des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft, Bd. 32 Köln 1966
Halstenberg, Friedr.	Leistungssteigerung durch Regionalplanung, Heft 93 der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes NRW Bonn 1967
Halstenberg, Friedr.	Regionalplanung im Ruhrgebiet in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnrecht 1967 S. 25 ff
Halstenberg, Friedr.	Raumordnungsrecht in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 2510 ff 2. Auflage, Hannover 1970
Halstenberg, Friedr.	Grundlagen und Ziele der Landesentwicklung in NRW in: RuR 1973 S. 1 ff
Hamann, Andreas	Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz Dissertation, Marburg 1967
Hamann-Lenz	Das Grundgesetz für die BRD, Kommentar 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1970

von der Heide, Hans-Jürgen	Raumordnung und Kreise in den 70er Jahren in: Der Landkreis 1972, S. 153 ff
Heitzer-Oestreicher	Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, Kommentar 5. Auflage, Berlin 1973
Hendler, Reinhard	Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und Raumordnung in: Der Städtetag 1971 S. 680 ff
Hendler, Reinhard	Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung Göttingen 1972
Henrichs, Wilhelm	Gemeinschaftsaufgaben - Bundesstaatsprinzip - kommunale Selbstverwaltung 1968
Herzner, Eberhard	Städtebauliche Ordnung in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 3167 ff 2. Auflage, Hannover 1970
Hohberg, Heinz	Das Recht der Landesplanung, Eine Synopse der Landesplanungsgesetze in der BRD Hannover 1966
Holdheide, Heinz-Günther	Das Zusammenwirken der Gemeinde und der Baugenehmigungsbehörde nach dem Bundesbaugesetz, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 4 Münster 1973
Hollatz, Josef-Walther	Planung und Öffentlichkeit in: Der Landkreis 1971 S. 183 f
Hoppe, Werner	Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 IV, V BBauG) in: Baurecht 1970 S. 15 ff
Hoppe, Werner	Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen Schriftenreihe der Neuen Juristischen Wochenschrift, Heft 8 München 1971

Hoppe, Werner	Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen; in: DVBl. 1971 S. 473 ff
Hoppe, Werner	Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen in: Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, S. 121 ff Berlin 1973
Hoppe, Werner	Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen in: Festschrift für Hans-J. Wolff zum 75. Geburtstag, S. 307 ff Münster 1973
Hoppe, Werner	Zur Struktur von Normen des Planungsrechts in: DVBl. 1974 S. 641 ff
Hoppe-Rengeling	Die kommunale Bauleitplanung, anhand ausgewählter Entscheidungen exemplarisch dargestellt im Hinblick auf die Eigentumsgarantie und das planerische Abwägungsgebot München 1973
Huber, Ernst Rudolf	Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 2. Auflage Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1957
Imboden, Max	Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, Bericht in VVDStRL Heft 18 S. 113 ff
Klein, Günther	Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumordnung, Bd. 1 Münster 1972
Kleinrahm, Kurt	Landesverfassung in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes NRW, S. 49 ff Köln und Berlin 1964
Klotz, Erhard	Zuständigkeiten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, zugleich ein Beitrag zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in: DÖV 1967 S. 184 ff

Köhnen, Klaus-Dieter — Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Rechtes
Dissertation, Köln 1970

Körting, Erhart — Das Instrumentarium der Landesplanung
Soz. Dissertation, Braunschweig 1970

Körting, Erhart — Anmerkung zum Beschluß des OVG Lüneburg vom 23. 11. 1972
in: DVBl. 1973 S. 457 ff

Köttgen, Arnold — Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung
Göttingen 1963

von Kries, Otto — Braunkohle und Landesplanung
in: Raumforschung und Raumordnung
1965 S. 129 ff

Kühl, Claus Jochen — Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit unter Berücksichtigung der Bundesraumplanung
Dissertation, Kiel 1967

Lang, Erwin — Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung;
in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 93 ff
Berlin 1965

Langer, Heinz — Landesplanung in Westfalen
in: RuR 1973 S. 37 ff

Laux, Eberhard — Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung;
in: Raumplanung - Entwicklungsplanung
Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80
S. 83 ff
Hannover 1972

Laux, Eberhard — Kreisentwicklungsplanung
in: Der Landkreis 1973 S. 427 ff

Leibholz, Gerhard — Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 II GG
in: DVBl. 1973 S. 715 ff

Leibholz-Rinck	Grundgesetz für die BRD, Kommentar 4. Auflage, Köln 1971
Ley, Norbert	Landesplanung in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 1713 ff 2. Auflage, Hannover 1970
Luhmann, Niklas	Theorie der Verwaltungswissenschaft Köln, Berlin 1972
von Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage Bd. I Berlin und Frankfurt 1957 Bd. III Berlin und Frankfurt 1969
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht, ein Studienbuch 20. Auflage, München 1975
Maunz-Dürig-Herzog	Grundgesetz, Kommentar, Bd. I 3. Auflage, München 1971
Meyer-Stich-Titel	Bundesbaurecht Reihe M. von Brauchitsch: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder - neu herausgegeben von C. H. Ule, Bd. V, Erster Halbband Köln, Berlin, Bonn, München 1966
Meyer-Schwickerath	Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht in: Der Landkreis 1974 S. 7 ff
Michel, Helmut	Raumordnung und Raumplanung im Strukturbild des modernen Staates, jur. Dissertation, Frankfurt a. M. 1958
Model-Müller	Grundgesetz für die BRD, Taschenkommentar für Studien und Praxis 7. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1972
Motyl, Monika	Die Gemeinden in der Landesplanung Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. I Würzburg 1973
Nau, Phillipp	Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung in: DÖV 1962 S. 533 ff

Naumann, Richard — Gemeindliche Planungshoheit und Raumordnung in: Stadtbauwelt 1971 S. 238 ff

Naunin, Helmut — Landesplanungsrecht in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes NRW, S. 395 ff Köln und Berlin 1964

Neeb, Eva-Maria — Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Ortsplanungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern jur. Dissertation, Würzburg 1967

Niemeier, Hans-Gerhart — Raumordnung und Verwaltungsgliederung in NRW seit dem 2. Weltkrieg in: Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert, S. 143 ff Hannover 1971

Niemeier, Hans-Gerhart — Erfahrungen mit der Landesplanungsgesetzgebung in NRW in: RuR 1973 S. 27 ff

Niemeier-Müller — Raumplanung als Verwaltungsaufgabe Hannover 1964

Nordrhein-Westfalen in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen; Heft 27 der Schriftenreihe "Landesentwicklung" des Ministerpräsidenten des Landes NRW; Düsseldorf 1970

Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, herausgegeben von der Landesregierung NRW; Düsseldorf 1970

Nouvortne, Albert — Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 39 ff Berlin 1965

Oberndorfer, Peter — Strukturprobleme des Raumordnungsrechtes in: Die Verwaltung 1972 S. 257 ff

Pagenkopf, Hans — Kommunalrecht Köln, Berlin, Bonn, München 1971

Pagenkopf, Hans — Die Haushaltssatzung
Köln, Berlin, Bonn, München 1972

von Papp, Alexander — Bundesraumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes
in: BBaubl. 1974 S. 425 ff

Pappermann, Ernst — Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung - Bemerkungen zur derzeitigen Praxis und zur Diskussion um eine gesetzliche Regelung in NRW;
in: DÖV 1973 S. 505 ff

Pappermann, Ernst — Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung; Professorengespräch 1973 des Deutschen Landkreistages
in: DVBl. 1973 S. 620 ff

Raumordnung in der BRD, Folge 128 der Informationen zur politischen Bildung
Hrsg.: Der Direktor der Bundeszentrale für politische Bildung
Bonn 1968

Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung
Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
Bonn 1973

Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm);
Entwurf in der Fassung des Beschlusses der MKRO vom 25. 7. 1974, herausgegeben vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Riechels, Ernst — Eigenentwicklung - ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung
in: DVBl. 1968 S. 360 ff

Rutkowski, Gerhard — Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung
Dissertation, Münster 1974

Scheuner, Ulrich — Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung
in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1973 S. 1 ff

Schick, Walter	Kontrolle der Planung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit in: JZ 1974 S. 470 ff
Schmidt-Aßmann, Eberh.	Grundfragen des Städtebaurechts Göttingen 1972
Schmidt-Aßmann, Eberh.	Planung unter dem Grundgesetz in: DÖV 1974 S. 541 ff
Schmidt-Bleibtreu-Klein	Kommentar zum GG für die BRD 2. Auflage, Neuwied und Berlin 1970
Schmitz, Gottfried	Langfristige Zielplanung und mittelfristige Schwerpunktbildung - Aufgaben der Landesplanung im Gebiet des SVR in: RuR 1973 S. 41 ff
Schramm, Theodor	Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung in: DVBl. 1974 S. 647 ff
Schröder, Meinhard	Planung auf staatlicher Ebene Berlin 1974
Schrödter, Hans	Bundesbaugesetz, Kommentar 3. Auflage, München 1973
Schultze, Harald	Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 80 Bonn 1970
Schunck, Egon	Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden in: Festschrift für Gebhard Müller, S. 475 ff Tübingen 1970
Schütz-Frohberg	Kommentar zum BBauG 3. Auflage, Neuwied, Berlin 1970
Seeger, Julius	Grundfragen des Landesplanungsrechtes in: Raumforschung und Raumordnung 1956 S. 193 ff

Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet - Grundlagen eines regionalen Planungskonzeptes;
Schriftenreihe des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk Nr. 28
Essen 1969

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Bericht 1965 - 1969;
Nr. 33 der Schriftenreihe des SVR
Essen 1970

Stahl, Franz — Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung;
in: Der Landkreis 1972 S. 440 f

Stich, Rudolf — Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung
in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 124 ff
Berlin 1965

Stich, Rudolf — Umfang und Grenzen der Planungshoheit der Gemeinden
in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, 1966 S. 121 ff

Stich, Rudolf — Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung
in: DVBl. 1973 S. 589 ff

Stich, Rudolf — Landes-, Regional- und Stadtplanung einschließlich Stadtsanierung als Dienstleistung für den Menschen in der Gemeinschaft
in: Baurecht 1974 S. 89 ff

Stich, Rudolf — Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates an die städtebauliche Entwicklungsplanung
in: NJW 1974 S. 1673 ff

Stüer, Bernhard — Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung
in: DVBl. 1974 S. 314 ff

Thiel-Rössler-Schumacher — Baurecht in NRW, Kommentar
Köln, Bonn, Berlin, München 1973

Tiemann, Burkhard — Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht
1969

Umlauf, Josef	Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958
von Unruh, Georg Christoph	Hemmung eines "despotisme administratif" durch verfassungskonforme Verwaltungsorganisation in: DÖV 1970 S. 581 ff
von Unruh, Georg Christoph	Der Bürger und seine kommunale Selbstverwaltung (Referat vor dem Landkreistag NRW am 25. 6. 71) in: Kommunalpolitische Blätter 1971 S. 1028 ff und 1092 ff
von Unruh, Georg Christoph	Gemeinderecht in: Besonderes Verwaltungsrecht Hrsg.: von Münch, S. 83 ff 3. Auflage, Frankfurt 1972
Volkmar, Dieter	Allgemeiner Rechtsschutz und Einzelakt; Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 8 Berlin 1962
Wagener, Frido	Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung; in: DVBl. 1970 S. 93 ff
Wagener, Frido	Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder Göttingen 1971
Wagener, Frido	Kreisneugliederung an der Rheinachse - Kreis Düsseldorf - Mettmann Speyer 1972
Weber, Werner	Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München, Berlin 1964
Weber, Werner	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart; 2. Auflage, Göttingen 1967

Weidemann, Gunde	Bindung und Freiheit in der Raumordnung für Bund und Länder nach dem BROG Wissenschaftliche Reihe des Deutschen Volksheimstättenwerks, Folge 20 Köln 1971
Weitzel, Jürgen	Anpassung, Konkretisierung und Ermessen im Planungsrecht in: DÖV 1971 S. 842 ff
Werner, Fritz	Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit; in: DVBl. 1957 S. 221 ff
Weyer, Willi	Die Funktionalreform, Inhalt - Weg - Ziel Düsseldorf 1972
Willing, Hans-Gerhard	Landesplanung im größten Bundesland in: BBaubl. 1963 S. 482 ff
Willm, H.	"Machthunger" der Ministerialbürokratie? - Planungshoheit der Gemeinden in Gefahr in: Kommunalpolitische Blätter 1972 S. 7 f
Wolff, Hans-J.	Verwaltungsrecht II 3. Auflage, München 1970
Wolff-Bachof	Verwaltungsrecht I 9. Auflage, München 1974
Zeller, Karl Heinz	Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung in: DVBl. 1973 S. 599 ff
Zinkahn, Willy	Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1963 S. 6 ff
Zinkahn-Bielenberg	Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechtes Berlin 1965

1. KAPITEL
Problemstellung und Begriffserläuterungen

I. Einführung in die Problematik, Abgrenzung des Themas

Das Land Nordrhein-Westfalen ist das Bundesland, das auf eine verhältnismäßig lange Tradition der Landesplanung zurückblicken kann. In diesem Zusammenhang sei an die Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) im Jahre 1920 erinnert [1], der auf dem Gebiet der Landesplanung Pionierarbeit leistete. Man denke weiter an das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz aus dem Jahre 1950 [2], dem ersten nach dem Kriege in der Bundesrepublik erlassenen Landesplanungsgesetz. Und man denke schließlich an den Gebietsentwicklungsplan des SVR, der am 1. Juli 1966 aufgestellt wurde [3] und der als Raumordnungsplan kein Vorbild von vergleichbarer Größenordnung und Bedeutung hatte.

Durch Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8. April 1975 (ÄndG LPlG NW) [4] änderte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das Landesplanungsrecht in wesentlichen Punkten, nachdem erst 1972 eine Neufassung des Landesplanungsgesetzes bekannt gemacht worden war [5]. Zudem wurden in jüngster Zeit durch eine neue dritte Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NW [6] und durch das Gesetz zur Landesentwicklung vom 19. März 1974 [7] der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen neue wichtige Impulse verliehen.

Dabei ist es kein Zufall, daß die einst behutsam verlaufende Entwicklung der Landesplanung nun mit großem Nachdruck vorangetrieben wird. Denn immer mehr ist die Erkenntnis zum Allgemeingut geworden, daß der moderne Staat die Aufgabe der Daseinsvorsorge nicht ohne Planung erfüllen kann. "Deswegen wird seit einigen Jahren auch bei uns Planhaftigkeit des Staatshandelns nicht

---

1) Durch Pr. Gesetz vom 5. Mai 1920 (GS S. 286).
2) GVBl. NW S. 51.
3) Bekanntmachung der Genehmigung am 29. 11. 1966 (MBl. NW S. 2203).
4) GVBl. NW 1975 S. 294.
5) GVBl. NW 1972 S. 244 (künftig: LPlG NW).
6) GVBl. NW 1973 S. 228. (Die Verordnung weitete den Inhalt der Gebietsentwicklungspläne erheblich aus.)
7) GVBl. NW 1974, S. 96 (künftig: LEPrG NW).

mehr mit Staatsdirigismus gleichgesetzt und abgelehnt" [1]. Im Gegenteil, immer intensiver wird der Versuch unternommen, die Zukunft zu erforschen und planvoll zu sichern. Wie notwendig eine vorausschauende Planung gerade im Bereich der Raumordnung ist, wird anhand einiger Raumordnungsdaten deutlich [2]:

- Die großen Verdichtungsräume ufern weiter aus, die Bevölkerung wandert aus den Innenstädten ab.
- Die Umweltbelastung nimmt zu, besonders in den Verdichtungsräumen.
- Das Bedürfnis nach Freizeit und Erholung wächst.
- Immer mehr Flächen scheiden aus der landwirtschaftlichen Nutzung aus.
- In 24 Verdichtungsräumen, die nur 10 % der Fläche der Bundesrepublik beanspruchen, leben 45 % der Bevölkerung.

Es liegt auf der Hand, daß derartige Entwicklungen gerade in einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik nicht sich selbst überlassen werden dürfen. Der Staat muß vielmehr ordnend und planend eingreifen, um - in den Worten des Bundesraumordnungsgesetzes [3] - "das Bundesgebiet in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient". Nur noch durch eine übergeordnete und koordinierte Landesplanung können die Ansprüche der Gesellschaft auf Erholung - und damit auf Erholungsflächen-, auf günstige Verkehrsbedingungen -- und damit auf vermehrte Verkehrsflächen-, auf erhöhten Lebensstandard - und damit auf größer werdende Gewerbeflächen - und dgl. mehr im Rahmen des Möglichen miteinander in Einklang gebracht und optimal befriedigt werden. Und nur durch eine übergeordnete Planung können die Gemeinden zur hinlänglichen Beachtung der Belange der Gesamtbevölkerung wirksam angehalten werden.

Indessen sind auch den Möglichkeiten der Planung Grenzen gesetzt. "Planungseuphorie", wie sie in jüngster Zeit bisweilen anzutreffen war [4], beschwört die

---

1) Göb, Rüdiger, Raumordnung in den siebziger Jahren, SKV 1972 S. 253.

2) Entnommen aus dem Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, insb. S. 61 ff; s. auch die diesbezügliche Zusammenfassung von Stahl, Der Landkreis 1972 S. 440 f.

3) Vgl. § 1 I S. 1 Bundesraumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306), künftig: BROG.

4) Vgl. Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973 S. 505.

Gefahr herauf, daß sich im Grundsatz notwendige Planung zu unerwünschtem Dirigismus entwickeln kann. Es gilt, die vom Grundgesetz verbrieften Freiheitsräume, wozu auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 II GG) gehört, gebührend zu berücksichtigen. Köttgen hat in erstaunlicher Voraussicht des Kommenden bereits 1963 im Zusammenhang mit dem Erstarken der Landesplanung die Bemerkung gemacht, daß der Prozeß der Verwandlung des Rathauses in eine bloße Ortsbehörde in sein entscheidendes Stadium getreten sei [1]. Bei der gebotenen Rückbesinnung auf die Werte der gemeindlichen Selbstverwaltung geht es nicht um die Verteidigung formaler Positionen. "Das Wesen und der Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung liegt in der Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten" [2]. Es geht also um ein in jeder Beziehung demokratisches Anliegen, wenn nach dem erhaltenswerten Entscheidungsspielraum der Gemeinde und des für ihre Belange engagierten Bürgers und damit nach den Grenzen der Landesplanung gefragt wird.

Diese Frage zu stellen, ist das Anliegen der vorliegenden Schrift. Dabei soll nur die Rechtssituation in Nordrhein-Westfalen betrachtet werden. Denn das Landesplanungsrecht ist wie kein anderes Rechtsgebiet zersplittert [3], und eine auf alle Bundesländer bezogene Darstellung wäre von vornherein mit der Schilderung einer Fülle rechtstechnischer Einzelheiten belastet gewesen.

Die Suche nach den durch die Selbstverwaltungsgarantie gezogenen Grenzen der Landesplanung soll zunächst durch eine Darstellung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechtes vorbereitet werden. Dabei sollen im wesentlichen nur die Fragen des Landesplanungsrechtes, die gemeindliche Interessen berühren, behandelt werden; Fragen, bei denen dies nicht der Fall ist - z. B. das Verhältnis der Landesplanung zu den staatlichen Fachplanungen -, sollen dagegen aus der Betrachtung ausscheiden. Der so gestalteten Schilderung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechts wird sich die Untersuchung anschließen, welche Schranken sich für die Landesplanung aus der grundgesetzlichen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ergeben. Dabei werden zwei Teilaspekte im Vordergrund stehen; einmal die Frage, ob unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten für die Raumordnungspläne eine bestimmte Rechtsform geboten ist; zum anderen die Frage, wie weit die Landesplanung die Planungshoheit der Gemeinden inhaltlich beschränken darf, m. a. W. das Problem der Vereinbarkeit des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechts mit dem Kernbereich der gemeindlichen Planungs-

---

1) Köttgen, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, S. 75.
2) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 4.
3) Vgl. die Übersicht über das Landesplanungsrecht der Länder bei Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 134 ff.

hoheit. Die sich hieraus ergebenden Fragen des Rechtsschutzes sollen hingegen nicht mehr erörtert werden.

II. Begriffsbestimmungen, Merkmale der Landesplanung

Eine Definition der wesentlichen Begriffe des Raumordnungsrechts bereitet auch heute noch erhebliche Schwierigkeiten. Wie kaum ein anderes Rechtsgebiet, so stellen Forsthoff und Blümel fest [1], sei das Raumordnungsrecht durch eine weitgehende Unsicherheit und Unklarheit über die Bedeutung aller wichtigen Begriffe gekennzeichnet. Der Grund hierfür liegt darin, daß das Raumordnungsrecht eine recht junge Materie ist und die einschlägigen Gesetze so gut wie keine Legaldefinitionen enthalten.

Der Begriff der Raumordnung ist vom BVerfG aus Anlaß des Baurechtsgutachtens [2] wie folgt definiert worden: "Raumordnung ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes." Diese Definition wird auch heute noch im Schrifttum vielfach vertreten [3]. Sie soll auch hier zugrunde gelegt werden. Es fällt auf, daß das BVerfG unter Raumordnung eine Raumordnungs-Tätigkeit versteht; nämlich eine Planung, die übergeordnet ist - im Gegensatz zur sich einordnenden, in diesem Sinne untergeordneten Bauleitplanung (§ 1 III BBauG) - und die zusammenfassend ist, also koordninierend wirkt und nicht wie die Fachplanungen nur begrenzte fachliche Anliegen verfolgt. Positiv ausgedrückt umfaßt die Raumordnungsplanung die Bundesplanung und die Landesplanung. Letztere ist heute zur umfassenden Koordination der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen berufen. Denn gemäß §§ 4 V, 5 IV BROG haben sich alle öffentlichen Planungsträger nach den Zielen der Landesplanung zu richten. Eine der Landesplanung vergleichbare Bundesplanung existiert derzeit noch nicht. Jedoch ist eine übergeordnete und zusammenfassende Bundesplanung vom BVerfG im Prinzip zugelassen worden [4].

In der Literatur wird vielfach darauf hingewiesen, daß der Begriff Raumordnung auch in einem anderen, statischen Sinne verstanden werden kann [5]. Raumord-

---

1) Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht S. 18.

2) BVerfG Bd. 3 S. 407 ff (425).

3) Z. B. Schrödter, Kommentar zum BBauG § 1 Rdnr. 5.

4) BVerfG Bd. 3 S. 427 f.

5) Nur in diesem Sinne deutet z. B. Hohberg, Das Recht der Raumordnung, S. 18 den Begriff der Raumordnung.

nung bezeichnet unter diesem Blickwinkel einen Zustand der räumlichen Ordnung. Zur Beschreibung des Ist-Zustandes sollte allerdings der Begriff Raumordnung vermieden werden und stattdessen der Terminus "räumliche Ordnung" verwandt werden [1]. Raumordnung - im statischen Sinne - sollte nur zur Bezeichnung des angestrebten Zustandes der räumlichen Ordnung dienen [2].

Bei der Landesplanung läßt sich die Planung für das gesamte Landesgebiet [3] (Landesplanung im engeren Sinne) und die Planung für Teile des Landesgebietes, also die Regionalplanung, Gebietsplanung und Bezirksplanung unterscheiden [4].

Im neueren Schrifttum findet sich häufiger der Begriff der Gesamtplanung. Er ist recht plastisch und stellt den Oberbegriff für Bundes-, Landes- und Ortsplanung (Bauleitplanung) dar [5]. Abzulehnen ist die Meinung, die in der Bauleitplanung eine Fachplanung sieht [6]. Für eine solche Annahme ist das Aufgabenfeld der Ortsplanung zu weit. Wenn die Bauleitpläne nach § 1 I BBauG die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung in Stadt und Land zum Gegenstand hat, so ist damit keine fachspezifische Planung, sondern eher eine umfassende Gesamtplanung angesprochen. Will man innerhalb der Gesamtplanungen nur die Bundes- und Landesplanung bezeichnen, so empfiehlt es sich, von übergeordneter Gesamtplanung zu sprechen [7].

Unter dem Begriff der Raumplanung schließlich wird zuweilen dasselbe verstanden wie unter der soeben näher erläuterten Gesamtplanung [8]. Der umfassende ursprüngliche Wortsinn des Begriffes Raumplanung legt es jedoch nahe, ihm einen

---

1) Ebenso Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 213 Anm. 14.
2) Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 18; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 20.
3) In NRW die Planung durch Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungspläne.
4) Die von Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 14 ebenfalls genannte Kreisentwicklungsplanung ist im nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht nicht institutionalisiert worden.
5) Ebenso Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, S. 5.
6) So aber Zinkahn in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Komm. zum BBauG, Einl. Rdnr. 118.
7) Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht S. 20 sprechen hier von überörtlicher, statt von übergeordneter Gesamtplanung. Indessen ist auch die städtebauliche Planung gemäß § 4 BBauG überörtlich.
8) So Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 14.

weiterreichenden Sinngehalt beizulegen und Raumplanung als Oberbegriff zu Gesamtplanung und Fachplanung zu verwenden [1]. Durch eine solche Definition wird auch dem praktischen Bedürfnis nach einer entsprechenden Ausdrucksmöglichkeit Genüge getan.

Was die Merkmale der Landesplanung anlangt, so enthält das LPlG NW in § 1 Abs. 1 hierzu folgende Aussage: "Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung."

Unproblematisch ist das Merkmal der Übergeordnetheit. Es besagt, daß sich die Planungen sämtlicher öffentlicher Planungsträger grundsätzlich nach den von der Landesplanung erarbeiteten Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu richten haben (§§ 4 V, 5 IV BROG) [2].

Das Merkmal der Überörtlichkeit bedarf näherer Erläuterung: Es stellt nämlich keine Besonderheit gerade der Landesplanung dar, überörtlich zu planen. Denn auch staatliche Fachplanungen, z. B. nach dem Bundesfernstraßengesetz, haben überörtlichen Charakter. Und auch die Bauleitplanung nimmt, wenn sie von Planungsverbänden im Sinne des § 4 BBauG wahrgenommen wird, überörtliche Züge an. Allerdings verfolgt die Bauleitplanung auch in diesem Falle primär städtebauliche, d. h. örtliche Interessen, während sich die Landesplanung auf die Wahrnehmung überörtlicher Interessen zu beschränken hat. Unter dem Gesichtspunkt der Interessenverfolgung erfüllt daher das Merkmal der Überörtlichkeit auch eine Abgrenzungsfunktion, nämlich gegenüber der Bauleitplanung.

Schließlich ist noch das Merkmal der "zusammenfassenden" Planung zu erläutern: Der Entwurf [3] zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz vom 7. 5. 1962 [4] gibt hierzu folgende Erklärung: Die Landesplanung sei zusammenfassend, "da sie die Gesichtspunkte der Fachplanungen miteinander und mit der örtlichen Planung koordiniert" [5]. Zusammenfassend heißt demnach soviel wie koordinierend. Dieser letztere Ausdruck ist insofern treffender, als das Wort "zusammenfassend" zu der irrigen Annahme verleiten könnte, die Landesplanung

---

1) Ebenso Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, S. 5.

2) Über Annahmen zugunsten bestimmter Bundesfachplanungen s. § 6 BROG.

3) Entwurf vom 22. 3. 1961 (LT-Drucksache 4/487) S. 23; künftig: Entwurf LPlG NW 1962.

4) GVBl. NW 1963 S. 229; künftig: LPlG NW 1962.

5) Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 55, sieht die zusammenfassende Aufgabe der Landesplanung darin, "die Fachplanungen der einzelnen Ressorts untereinander und auf die anzustrebende Raumordnung abzustimmen".

trage lediglich die von anderen Planungsträgern vorgegebenen Planungsergebnisse zusammen. Hauptaufgabe der Landesplanung ist es jedoch, den vielfältigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, einschließlich der raumwirksamen Investitionen, ein Leitbild zu vermitteln und sie untereinander abzustimmen.

2. KAPITEL
Das Recht der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

I. Überblick über das Zusammenwirken der öffentlichen Planungsträger

Die Teilaspekte des Landesplanungsrechts sind nur unter dem Blickwinkel des Gesamtmechanismuses der Landesplanung verständlich. Daher soll zunächst die Verzahnung der verschiedenen Planungsebenen im Bereich der Raumordnung skizzenhaft dargestellt werden:

1. Grundsätze der Raumordnung

Fundstellen: § 2 BROG, §§ 1 - 18 LEPrG NW

verbindlich für:
- die Landesplanung (einschließlich Regionalplanung) gemäß § 3 II S. 1 BROG
- die Bundesfachplanungen und sonstige raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen [1] auf Bundesebene (§ 3 I BROG)
- die Landesfachplanungen, die Planungen der Gemeinden und Gemeindeverbände und für die sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Landesbereich (§ 37 I LEPrG NW i. V. mit § 3 II S. 4 BROG)

Die Grundsätze der Raumordnung sind von den öffentlichen Planungsträgern im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander und untereinander abzuwägen (§ 2 II BROG).

2. Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind konkreter als die Grundsätze. Dementsprechend fehlt bei den Zielen eine Möglichkeit der Abwägung entspre-

1) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind gemäß § 3 I BROG solche Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird.

chend § 2 II BROG.

Fundstellen: §§ 19 - 34 LEPrG NW, Landesentwicklungspläne [1] und Gebietsentwicklungspläne; hier besteht insofern eine Hierarchie, als die Landesentwicklungspläne nicht dem Landesentwicklungsprogramm widersprechen dürfen (§ 11 I LPlG NW) und die Gebietsentwicklungspläne nicht dem Landesentwicklungsprogramm und den Landesentwicklungsplänen widersprechen dürfen (§§ 12 I, 14 II LPlG NW).

Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind

- verbindlich für die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstellten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts

- bei Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird

- gemäß §§ 5 IV, 4 V BROG; die Anordnung dieser umfassenden Bindungswirkung wird für Teilbereiche lediglich wiederholt in § 1 III BBauG (Bindung der Bauleitplanung), §§ 11 V, 13 V LPlG NW (Bindung an Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne), § 37 II LEPrG NW (Bindung an die Ziele des Landesentwicklungsprogramms).

Ausnahme: Gemäß § 6 BROG sind die dort genannten Bundesfachplanungen unter bestimmten Voraussetzungen von der Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung freigestellt.

---

1) Vgl. Landesentwicklungsplan I vom 28. 11. 1966 i. d. F. vom 17. 12. 1970 (MBl. NW 1971 S. 200) - Einteilung des Landesgebietes in Zonen; Landesentwicklungsplan II vom 3. 3. 1970 S. 494 - Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen.

II. Der Einfluß des Bundes auf die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

Da die vorliegende Studie die Verzahnung der Landesplanung mit der Planung der Gemeinden schildern und die in diesem Grenzbereich entstehenden Probleme behandeln will, soll der Einfluß des Bundes auf die Raumordnung nur kurz gestreift werden. Denn er berührt in erster Linie die Kompetenz des Landes und nur mittelbar die Belange der Gemeinden.

Nach Art. 75 Nr. 4 GG hat der Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung. Hiervon hat er durch Erlaß des BROG im Jahre 1965 Gebrauch gemacht. Das BROG enthält materielle Raumordnungsgrundsätze und einen - recht weit gefaßten - Rahmen für die Landesplanungsgesetzgebung der Länder. Auf diesen Rahmen für Aufgaben, Organisation und Verfahrensweise der Landesplanung in den Bundesländern wird im Zusammenhang mit den entsprechenden Datail-Regelungen in Nordrhein-Westfalen einzugehen sein.

Wichtige Einflußmöglichkeiten erwachsen dem Bund im Bereich der Raumordnung daraus, daß er viele raumbedeutsame Maßnahmen finanziert. Allein in den Jahren 1969 und 1970 gab der Bund 30 Milliarden Mark raumwirksame Haushaltsmittel aus [1]. Zwar müssen bei diesen Ausgaben die von den Ländern erarbeiteten Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden. Aber diese Ziele sind so weit gesteckt - man denke an die Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten, zentralen Orten, Entwicklungsachsen usw. -, daß ihre Verwirklichung nicht das Werk von Jahren, sondern von Jahrzehnten ist. Das bedeutet: Der über die finanziellen Mittel verfügende Investor der öffentlichen Hand hat bei einer Investitionsentscheidung häufig eine breite Auswahl unter landesplanerisch konformen Investitionen. Baut z. B. die Bundesbahn eine neue Bahnstrecke, kann sie dies in der Entwicklungsachse X, aber auch in der Entwicklungsachse Y tun. Der Investor entscheidet also - ohne Verstoß gegen die Ziele der Landesplanung -, welches Ziel verwirklicht wird und welches nicht. Deshalb wird kein Landesplaner eine bedeutsame Planung vornehmen, ohne sich vorher über die Realisierungschancen vergewissert zu haben. Der tatsächliche Einfluß dessen, der über die Investitionsmittel verfügt - und das ist in starkem Maße der Bund -, auf die Raumordnung ist folglich erheblich, wenn nicht gar ausschlaggebend.

Die Raumordnungsgrundsätze des § 2 I BROG bringen in weit gefaßter Form teils gesellschafts- und raumpolitisch bestimmte Vorstellungen, teils überwiegend

---

1) Stahl in: Der Landkreis 1972 S. 440 f.

fachplanerisch motivierte Zielsetzungen zum Ausdruck [1]. § 2 I Ziff. 1 BROG - als Beispiel für eine Zielvorstellung von allgemeiner Bedeutung - verlangt Maßnahmen zur Strukturverbesserung in Gebieten, die keine gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen bzw. keine ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse aufweisen.

Aus dem fachplanerischen Bereich dagegen stammt beispielsweise die Forderung in § 2 I Ziff. 9 BROG, die Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung zu beachten [2].

Hervorgehoben zu werden verdienen die Ziffern 2 und 6 des § 2 I BROG. Hier macht sich das BROG die Konzeption der Verdichtung, die besonders auch das Land NRW zu verwirklichen versucht [3], zu eigen. Gemäß Ziff. 2 soll eine Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten angestrebt werden, die dazu beiträgt, räumliche Strukturen mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen. Der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, die zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt, soll gemäß Ziff. 6 entgegengewirkt werden. Der Grundsatz der "gesunden Verdichtung" [4], wie man den Inhalt des § 2 I Ziff. 2, 6 BROG vereinfachend wiedergeben kann, ist charakteristisch für die Weitmaschigkeit der Raumordnungsgrundsätze des Bundes insgesamt. Denn die Frage, wann eine Verdichung von Wohn- und Arbeitsstätten als gesund und wann sie als ungesund anzusehen ist, eröffnet den verschiedenartigsten Wertungen Tür und Tor. Hohberg [5] meint daher nicht zu Unrecht, das BROG habe die Frage der Verdichtung nicht gelöst, sondern nur auf die Landesplanung verlagert. Sie entscheidet in ihren konkreten Planungen darüber, wo nach ihrer Meinung die gesunde Verdichtung endet und die ungesunde Verdichtung beginnt.

Bereits aus der Übersicht (oben 2. Kapitel I) ging hervor, daß die Bundesraumordnungsgrundsätze nicht nur im Bereich des Bundes (§ 3 I BROG) und der Landesplanung (§ 3 II BROG) gelten, sondern darüberhinaus gemäß § 3 II S. 4 BROG, § 37 I LEPrG NW auch unmittelbar für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aller anderen öffentlichen Planungsträger, einschließlich der Gemein-

---

1) So Duppré, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, S. 17.
2) Duppré, a. a. O. S. 20 zweifelt daran, ob es sich hierbei noch um einen ausfüllungsfähigen Grundsatz der Raumordnung handelt.
3) Vgl. §§ 6-9, 24 LEPrG NW.
4) Vgl. Duppré, a. a. O. S. 17.
5) Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 46.

den, verbindlich sind. Treten im konkreten Fall mehrere Grundsätze in Konflikt zueinander [1], hat der betreffende Planungsträger eine pflichtgemäße Abwägung vorzunehmen (§ 2 II BROG).

Weitere Einflußmöglichkeiten auf die Raumordnung ergeben sich für den Bund aus der Institution der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a GG). Zu nennen sind die Gemeinschaftsaufgaben: Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur. Gemäß Art. 91 a III GG und den inzwischen zu den Gemeinschaftsaufgaben erlassenen Bundesgesetzen wird für jede Gemeinschaftsaufgabe eine Rahmenplanung durchgeführt [2]. In dem über die Rahmenplanung entscheidenden Planungsausschuß haben Bund und Länder je 50 % der Stimmen. Ist auf Antrag eines Bundeslandes ein Vorhaben (z. B. der Ausbau einer Hochschule) mit der erforderlichen 3/4-Mehrheit [3] des Planungsausschusses in den Rahmenplan aufgenommen worden, so beteiligt sich der Bund grundsätzlich zur Hälfte an den Kosten des betreffenden Vorhabens (Art. 91 a IV GG). Auf die Kompetenzen der Gemeinden haben die Gemeinschaftsaufgaben keine unmittelbaren Auswirkungen. Will aber eine Stadt z. B. eine Hochschule erhalten, so muß nicht mehr nur das betreffende Bundesland für dieses Projekt gewonnen werden, sondern wegen der gemeinsamen Rahmenplanung auch der Bund. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG wird durch die Gemeinschaftsaufgaben nicht berührt [4].

Für die Raumordnung bedeutsame Kompetenzen stehen dem Bund ferner auf Grund einer Reihe von Fachplanungsgesetzen zu, so etwa nach dem Bundesfernstraßengesetz [5] und dem Bundesbahngesetz [6].

---

1) Z. B. ein Konflikt zwischen § 2 I Nr. 5 (Erhaltung landwirtschaftlich genutzter Böden) und § 2 I Nr. 3 (Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse zurückgebliebener Gebiete durch Ausweisung neuer Gewerbegebiete).

2) § 5 I des Hochschulförderungsgesetzes vom 1. 9. 1969 (BGBl. I S. 1551); § 4 I des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3. 9. 1969 (BGBl. I S. 1573); § 4 I des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6. 10. 1969 (BGBl. I S. 1861).

3) Vgl. z. B. § 7 II des Hochschulförderungsgesetzes.

4) Vgl. Tiemann, Burkhard, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, 1969 S. 62; Henrichs, Wilhelm, Gemeinschaftsaufgaben - Bundesstaatenprinzip - kommunale Selbstverwaltung 1968 S. 76.

5) Bundesfernstraßengesetz i. d. F. vom 6. 8. 1961 (BGBl. I S. 1742).

6) Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951 (BGBl. I S. 955), insb. § 36.

Schließlich ist noch auf das Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm) hinzuweisen. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat am 14. Februar 1975 bei Gegenstimmen von Baden-Württemberg und Bayern das Bundesraumordnungsprogramm verabschiedet [1]. Es entwickelt erstmals eine langfristige Konzeption für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes, nach der die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Bund und Ländern in Zukunft koordiniert werden sollen. Das Programm stellt für die Länder einen gesamträumlichen und überfachlichen Orientierungsrahmen dar, der es ermöglicht, bei den raumbedeutsamen Investitionen durch mehr Abstimmung eine größere Effizienz zu erreichen. Als Orientierungsrahmen für den Einsatz raumwirksamer Bundesmittel ist das Programm rechtsverbindlich [2].

Ein Hauptanliegen des Bundesraumordnungsprogramms besteht darin, die großräumigen Unterschiede in der Infrastrukturausstattung, der Wirtschaftsstruktur, den Umweltbedingungen und in der Siedlungsstruktur dadurch abzubauen, daß in den strukturell benachteiligten Teilräumen der Bundesrepublik die Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen und Erwerbsmöglichkeiten verbessert wird [3]. Um dieses Ziel zu erreichen, hat das Bundesraumordnungsprogramm elf Teilräume der Bundesrepublik mit besonders großen Infrastruktur- und / oder Erwerbsstrukturschwächen festgelegt [4]. Diese sogenannten Schwerpunkträume sollen bei der Mittelzuweisung durch die öffentliche Hand in Zukunft verstärkt berücksichtigt werden. Und zwar wird der konzentrierte Einsatz öffentlicher Investitionsmittel vor allem bestimmten Entwicklungszentren der Schwerpunkträume zugute kommen. Es ist die Aufgabe der Länder, die Entwicklungszentren nach im Bundesraumordnungsprogramm aufgestellten Kriterien im einzelnen festzulegen. Auf diese Weise soll langfristig erreicht werden, daß in allen Teilräumen der Bundesrepublik ausreichende groß- und mittelstädtische Verdichtungen vorhanden sind,

---

1) S. BBaubl. 1975 S. 48 ff; dort sind auch die Gründe angegeben, die Bayern und Baden-Württemberg zur Ablehnung des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) bewogen haben. Am 23. 4. 1975 verabschiedete das Bundeskabinett das BROP.

2) Vgl. BROP i. d. F. des Beschlusses der MKRO vom 25. 7. 1974 S. 49 ff.

3) Zu den Zielen für die gesamträumliche Entwicklung des Bundesgebietes s. BROP i. d. F. des Beschlusses der MKRO vom 25. 7. 1974 S. 1 - 11.

4) Es handelt sich um folgende Teilräume: Schleswig-Mittelholstein, Unterweser-Nordost-Niedersachsen, Emsgebiet, Südost-Niedersachsen, Münsterland-Niederrhein, Nord- und Mittel-Ost-Hessen, Eifel-Westerwald, Mainfranken, Saar-Westpfalz, Ostbayern, Bodensee-Schwaben (s. BROP i. d. F. des Beschlusses der MKRO vom 25. 7. 1974 S. 43-46).

die der Bevölkerung eines größeren Einzugsbereiches vielfältige Versorgungs-, Arbeits-, Entfaltungs- und Kommunikationsmöglichkeiten in zumutbarer Entfernung bieten.

Wegen der weiteren Einzelheiten muß auf den Text des Bundesraumordnungsprogramms verwiesen werden, da es primär das Verhältnis Bund - Länder und nur mittelbar die Gemeinden betrifft [1].

III. Organisation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

1. Organisation der Landesplanung nach bisherigem Recht (gültig bis 31. 12. 1975)

Die für die Landesplanung zuständige oberste Landesbehörde (Landesplanungsbehörde) ist seit dem 8. 12. 1966 der Ministerpräsident [2]. Zuvor war der Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten Landesplanungsbehörde [3]. Daß nun wieder, wie schon unter der Herrschaft des LPlG NW 1950 [4], der Ministerpräsident Landesplanungsbehörde ist, beweist, welch hoher Stellenwert der Landesplanung und ihrer Koordinierungsfunktion beigemessen wird.

Die Aufgaben der Landesplanungsbehörde sind in § 2 LPlG NW genannt. Hiernach hat sie das Landesentwicklungsprogramm zu erarbeiten, das jedoch anschließend vom Landtag als Gesetz beschlossen werden muß (§§ 2 a, 10 LPlG NW). Die Landesplanungsbehörde ist ferner für die Erarbeitung und Aufstellung der Landesentwicklungspläne zuständig (§§ 2 a, 11 II LPlG NW). Darüberhinaus hat sie darauf hinzuwirken, daß bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landes-

---

1) Zum BROP s. ferner: von der Heide, Raumordnung und Kreise in den siebziger Jahren, Der Landkreis 1972 S. 153 ff; von Papp, Bundesraumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes, BBaubl. 1974 S. 425.

2) Bekanntmachung über Änderungen der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 20. 1. 1967, GVBl. NW 1967 S. 22.

3) Das Ministerium bewirtschaftete 70% der infrastrukturwirksamen Haushaltsmittel des Landes (Franken, Landesplanung und Strukturverbesserung, S. 10 f).

4) § 2 I LPlG NW 1950.

planung beachtet werden (§ 2 b LPlG NW) und daß im Bereich der Raumordnung eine Abstimmung mit den Planungen angrenzender Länder und Staaten erfolgt (§ 2 c LPlG NW, vgl. auch § 1 III BROG). Schließlich ist die Landesplanungsbehörde auch bei dem Verfahren zur Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen mit wichtigen Entscheidungsbefugnissen beteiligt (§ 2 d LPlG NW) [1].

Den Regierungspräsidenten stehen nach noch geltendem LPlG NW als höheren Landesbehörden für die Landesplanung (Bezirksplanungsbehörden) keine unmittelbaren Planungskompetenzen im Bereich der Landesplanung zu. Sie haben gemäß § 3 II LPlG NW dafür zu sorgen, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Regierungsbezirk beachtet werden. Die gleiche Überwachungsaufgabe kommt gemäß § 4 LPlG NW dem Oberkreisdirektor als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Kreisgebiet zu. Der Einfluß des Regierungspräsidenten auf die Landesplanung darf allerdings auch schon vor Inkrafttreten der Neuorganisation der Landesplanung nicht gering bewertet werden. Denn er ist gemäß § 3 II Nr. 2 der 1. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz [2] geborenes Mitglied der Verwaltungs- und Planungsausschüsse der Landesplanungsgemeinschaften, also der für die Planungsarbeit maßgeblichen Gremien. Zudem ist der Regierungspräsident in eine große Zahl von Planfeststellungsverfahren eingeschaltet, zum Teil sogar als Planfeststellungsbehörde.

Die Landesplanungsgemeinschaften, die mit Inkrafttreten der Neuorganisation der Landesplanung am 1. 1. 1976 aufgelöst sein werden, verkörpern bis dahin in der Landesplanung das Element der Selbstverwaltung (vgl. § 1 III LPlG NW). Ihre wichtigste Aufgabe ist es, die Gebietsentwicklungspläne aufzustellen (§ 13 I, II LPlG NW). In Nordrhein-Westfalen besteht derzeit noch die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, die Landesplanungsgemeinschaft Westfalen und der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 5 II LPlG NW).

Organe der Landesplanungsgemeinschaften sind gemäß §§ 5 V, 26 LPlG NW die Mitgliederversammlung (beim SVR die Verbandsversammlung), der Verwaltungs- und Planungsausschuß (beim SVR der Verbandsausschuß) und der Landesplaner (beim SVR der Verbandsdirektor).

Die Verwaltungs- und Planungsausschüsse der Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen sind die für die Planungsarbeit maßgeblichen Gremien. Sie beschließen insbesondere über die Aufstellung von Gebietsentwicklungspläa-

1) Hierzu Näheres unten 2. Kapitel IV 2.

2) GVBl. NW 1962 S. 548, 1964 S. 33, 1973 S. 228; hinfort: 1. DVO LPlG NW.

nen [1]. Gemäß § 3 I 1. DVO LPlG NW besteht der Verwaltungs- und Planungsausschuß aus 21 Mitgliedern. Ihm müssen gemäß § 3 I 1. DVO LPlG NW angehören: der Vorsitzende der Landesplanungsgemeinschaft, die Regierungspräsidenten, deren Bezirk ganz oder teilweise im Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft liegt, ferner mindestens je ein Vertreter des Landschaftsverbandes, der kreisfreien Städte, der Kreise, der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern, der kreisangehörigen Gemeinden bis 30 000 Einwohnern, der Bundesbehörden, der Landesbehörden und schließlich Vertreter der freiwilligen Mitglieder, davon mindestens je ein Vertreter aus den Kreisen der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft. Betrachtet man die obligatorische Mitgliedschaft der Regierungspräsidenten und staatlicher Behörden, so wird schon aus der Zusammensetzung des Verwaltungs- und Planungsausschusses deutlich, daß die Landesplanungsgemeinschaften keine vom Willen der Städte und Kreise beherrschten Institutionen sind, sondern auch im noch geltenden Recht ein erheblicher staatlicher Einfluß durch entsprechende Organisationsnormen abgesichert wurde.

Dem Verwaltungs- und Planungsausschuß entspricht beim SVR der Verbandsausschuß [2], dessen Bedeutung im Verhältnis zu jenem Gremium jedoch geringer ist [3].

Was die Aufgaben der Landesplanungsgemeinschaften anlangt, so haben sie nicht nur die Gebietsentwicklungspläne zu erarbeiten und aufzustellen (§§ 6 a, 13 LPlG NW), sondern u. a. auch die Landesplanungsbehörde zu beraten (§§ 6 b, 11 II LPlG NW) und durch Beratung ihrer Mitglieder darauf hinzuwirken, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden (§ 6 c LPlG NW, vgl. auch § 15 IV LPlG NW). Dem Selbstverwaltungsstatus der Landesplanungsgemeinschaften entsprechend beschränkt sich die Aufsicht der Landesplanungsbehörde über die Landesplanungsgemeinschaften auf eine Rechtsaufsicht [4], d. h. darauf, daß die Landesplanungsgemeinschaften im Einklang mit den Gesetzen und ihren Satzungen handeln (§ 7 LPlG NW).

---

1) Vgl. §§ 3, 5 der Satzungen der Landesplanungsgemeinschaften.

2) S. hierzu im einzelnen §§ 9, 12 Verbandsordnung SVR.

3) So beschließt beim SVR die Verbandsversammlung und nicht der Verbandsausschuß über die Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen.

4) Bei der Genehmigung von Gebietsentwicklungsplänen prüft die Landesplanungsbehörde allerdings nicht nur Gesetzes- und Satzungsverstöße.

2. Neuorganisation im Rahmen der Funktionalreform

Die im vorigen Abschnitt geschilderte Organisation der Landesplanung wird gemäß Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8. April 1975 [1] (künftig: ÄndG. LPlG NW) mit Wirkung vom 1. 1. 1976 [2] einige wesentliche Änderungen erfahren. Kernstück der Neuorganisation der Landesplanung wird die Auflösung der Landesplanungsgemeinschaften und die Übertragung ihrer Befugnisse auf die Regierungspräsidenten sein. Den Regierungspräsidenten werden nach dem ÄndG LPlG NW Bezirksplanungsräte, das sind im Regierungsbezirk gebildete besondere Gremien, zugeordnet, die in Zukunft das Element der Selbstverwaltung in der Landesplanung darstellen sollen und insbesondere die Aufgabe haben, an der Gebietsentwicklungsplanung mitzuwirken.

Die Neuorganisation der Landesplanung muß vor dem Hintergrund der geplanten Funktionalreform gesehen werden. Sie stellt selber einen vorgezogenen Teil der Funktionalreform dar. Vorzüge und Mängel der Funktionalreform können im Rahmen der vorliegenden Studie nicht erörtert werden. Hier kann es nur darum gehen, die Auswirkungen der Funktionalreform auf die Landesplanung zu schildern und der Frage nachzugehen, ob der Einfluß der Gemeinden auf die Landesplanung nach der Neuorganisation stärker oder geringer als nach bisherigem Recht sein wird. Diese Fragestellung ist auch deshalb bedeutungsvoll, weil die Reglementierung des Selbstverwaltungsbereiches der Gemeinden durch die Landesplanung immer wieder mit dem Hinweis gerechtfertigt wird, den Gemeinden stehe zum Ausgleich ein bedeutender Einfluß auf die Regionalplanung zu.

Als Funktionalreform wird der Teil der Verwaltungsreform verstanden, der sich mit der Überprüfung und grundlegenden Neuzuordnung der Verwaltungszuständigkeiten auf die verschiedensten Verwaltungsträger und -behörden befaßt. Da die Gebietsreform leistungsfähigere Gemeinden und Kreise geschaffen hat, ist bei der Neuverteilung der Kompetenzen vor allem an eine Delegation nach unten gedacht [3]. Kreise und Gemeinden sollen also gestärkt aus der Funktionalreform hervorgehen.

Für die Landesplanung ist es von besonderer Bedeutung, daß bei der Neuverteilung der Kompetenzen dem Prinzip der Einheit der Verwaltung Geltung verschafft werden soll [4]. Dieses Prinzip bedeutet, daß alle sachlich zusammenhängenden Aufgaben und alle Aufgaben, deren Planung und Durch-

---

1) GVBl. NW 1975 S. 294.
2) S. Art. VI ÄndG LPlG NW.
3) Weyer, Willi, Die Funktionalreform, Inhalt - Wege - Ziel, S. 4 f.
4) Weyer, a. a. O. S. 22-25.

führung in erheblicher Wechselwirkung zueinander stehen, in einer Behörde zusammengefaßt sind. Denn sind dergestalt innerlich zusammenhängenden Kompetenzen in einer Behörde vereinigt, kommt es zwischen den beteiligten Stellen leichter zu der notwendigen Zusammenarbeit und zum Ausgleich aller Gesichtspunkte. Da die Gebientsentwicklungsplanung der Landesplanungsgemeinschaften und die Strukturpolitik der Regierungspräsidenten in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, bedürfen sie nach dem Prinzip der Einheit der Verwaltung der Zusammenfassung in einer Behörde. Pappermann [1] sieht im Anschluß an Wagener [2] gerade in der organisatorischen Zusammenlegung von Planung und Planungsdurchführung eine besondere Notwendigkeit. Denn wer Planungen aufstelle, werde eher geneigt sein, sie durchzuführen - d. h. plangerecht zu handeln - als derjenige, dem sein Verwaltungshandeln von einem außenstehenden Gremium vorgeschrieben wird. Ferner sei es rationeller, wenn nur ein Beschlußorgan über den Plan und seine Durchführung entscheide. Schließlich könnten bloße Planungsträger die Realisierungschancen ihrer Planung, insbesondere in finanzieller Hinsicht, zuweilen schwer einschätzen oder gar verkennen. Hieraus ergebe sich die Folgerung, "daß eine Verwaltung, die selbst plant, entscheidet, finanziert, durchführt und kontrolliert, eine Verwaltungsleistung am wirksamsten erbringt". Diese Gesichtspunkte lassen es als folgerichtig erscheinen, wenn die Regierungspräsidenten in Zukunft verstärkt an der Landesplanung mitwirken. Die ebenfalls vorhandene Möglichkeit, dem Prinzip der Einheit der Verwaltung dadurch Geltung zu verschaffen, daß kommunale Regionalverbände Landesplanung und Strukturpolitik des Regierungspräsidenten übernehmen, ist vom Gesetzgeber nicht realisiert worden [3].

Das ÄndG LPlG NW sieht im Bereich der Landesplanung auf oberster Landesebene keine wesentlichen Änderungen vor. Dagegen werden gemäß Art. III § 1 I, Art. VI ÄndG LPlG NW die im Lande bestehenden Landesplanungsgemeinschaften am 1. 1. 1976 aufgelöst sein. Zuständige Behörde für die Landesplanung im Regierungsbezirk (Bezirksplanungsbehörde) wird gemäß Art. I § 3 I ÄndG LPlG NW, wie bereits erwähnt, der Regierungspräsident sein, der nach Maßgabe des Gesetzes bei der Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne mitzuwirken hat. Gemäß Art. I § 5 I ÄndG LPlG NW werden bei den Regierungspräsidenten Bezirksplanungsräte errichtet. Diese werden vor allem die sachlichen Ent-

---

1) Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973 S. 505 ff (506).

2) Wagener, Frido, Kreisneugliederung an der Rheinachse - Kreis Düsseldorf - Mettmann, Speyer 1972 S. 210 ff.

3) S. Meyer-Schwickerath, Der Landkreis 1974 S. 11 f.

scheidungen zur Erarbeitung der Gebietsentwicklungspläne treffen und deren Aufstellung beschließen (Art. I § 6 ÄndG LPlG NW) [1].

In zwölf Absätzen regelt Art. I § 5 ÄndG LPlG NW die Zusammensetzung der Bezirksplanungsräte. Tragendes Prinzip ist hierbei, daß die kommunalpolitischen Gruppierungen im Regierungsbezirk die Bezirksplanungsräte beherrschen sollen und daß der Berechnung der Sitzverteilung in den Bezirksplanungsräten die Gemeindewahlergebnisse in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Gemeinden des Regierungsbezirks zugrunde gelegt werden (Art. I § 5 II, VII ÄndG LPlG NW) [2]. Diese Spiegelbildlichkeit zu den kommunalen Machtverhältnissen im Regierungsbezirk wird im einzelnen durch ein recht kompliziertes Verfahren erreicht:

Zunächst werden 4/5 der Mitglieder des Bezirksplanungsrates von den Kreistagen und Stadträten der kreisfreien Städte des Regierungsbezirks gewählt (Art. I § 5 II-V ÄndG LPlG NW). Wieviele Mitglieder jeder Kreis bzw. jede kreisfreie Stadt entsenden darf, hängt von der Größe der Einwohnerzahl ab (pro angefangene 250 000 Einwohner je ein Delegierter). Entsendet ein Kreis auf Grund der Gesamteinwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden zwei Mitglieder und mehr, so muß mindestens ein Delegierter der Gruppe der Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern und ein Mitglied der Gruppe der Gemeinden über 20 000 Einwohnern angehören [3]. Da bei den Delegierten-Wahlen in den Kreistagen bzw. Stadträten die Grundsätze der Verhältniswahl gelten, hat auch eine stärkere Oppositionspartei die Chance, ein Mitglied des Bezirksplanungsrates bereits auf Grund der Delegierten-Wahl zu stellen.

Ein weiteres Fünftel der Mitglieder des Bezirksplanungsrates rekrutiert sich aus Reservelisten der im Regierungsbezirk vertretenen politischen Parteien (Art. I § 5 VII ÄndG LPlG NW). Die Verteilung der noch freien Sitze des Bezirksplanungsrates an die Kandidaten in den Reservelisten erfolgt dabei so, daß die Mehrheitsverhältnisse im Bezirksplanungsrat zu einem Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse bei den Gemeindewahlen im Regierungsbezirk werden. Erhält z. B. eine politische Partei 10 % der Stimmen bei den Gemeindewahlen im Re-

---

1) Hierzu Näheres unten 2. Kapitel IV 2.

2) Gemäß § 5 VIII ÄndG LPlG NW gilt hierbei eine 5 %-Klausel, und zwar bezogen auf das Gemeindewahlergebnis im gesamten Regierungsbezirk. Wählervereinigungen werden wegen ihrer zumeist nur lokalen Bedeutung kaum eine Chance haben, in den Bezirksplanungsrat zu kommen.

3) 20 000 Einw. und mehr haben Entwicklungsschwerpunkte III. und höherer Ordnung. Das LPlG NW zieht in § 5 III b noch bei 30 000 Einw. die Grenze zwischen den verschiedenen Gemeinde-Größenordnungen.

gierungsbezirk, so wird es ihr schwerfallen, bei den Delegiertenwahlen in den Kreistagen und Stadträten Delegierte für den Bezirksplanungsrat durchzubekommen. Eine solche Partei ist dann darauf angewiesen, die ihr zustehenden 10 % der Sitze des Bezirksplanungsrates ganz oder doch zum größten Teil auf der Grundlage der Reservelisten zu besetzen.

In den Bezirksplanungsrat können nur Mitglieder der Vertretungen der Gemeinden und Kreise des Regierungsbezirks gewählt oder berufen werden (Art. I § 5 IV ÄndG LPlG NW) [1]. Die Mitglieder des Bezirksplanungsrates werden für die Dauer der allgemeinen Wahlzeit der Vertretungen der Gemeinden gewählt oder berufen (Art. I § 5 XI ÄndG LPlG NW). Sie sind verpflichtet, in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln; an Aufträge sind sie nicht gebunden (Art. I § 6 c ÄndG LPlG NW).

Hauptkennzeichen des Bezirksplanungsrates ist seine im wesentlichen aus Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte bestehende Zusammensetzung. Die hinter diesen Abgesandten stehenden politischen Parteien gewinnen hierdurch mittelbar an Einfluß, und auch unmittelbar durch die Berufung von Bezirksplanungsräten auf der Grundlage von Reservelisten. Die übrigen gesellschaftlichen Gruppierungen, die bisher in den Landesplanungsgemeinschaften vertreten waren [2], werden künftig dadurch an der Bezirksplanung beteiligt, daß sie nach Maßgabe des Art. I § 5 a ÄndG LPlG NW [3] beratende Mitglieder in die Bezirksplanungsräte entsenden können. Das gilt u. a. für die Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Ein Hindernis für die Wirksamkeit des Bezirksplanungsrates kann sich aus der Größe dieses Gremiums ergeben. Sie variiert nach der Zahl der Einwohner im Regierungsbezirk (vgl. Art. I § 5 III, V ÄndG LPlG NW). Wenn laut Entwurf [4] dem Bezirksplanungsrat nicht mehr als etwa 30 bis 40 Mitglieder angehören sollten, so ist diese Zahl für ein Gremium, das im Plenum selbst seine Entscheidungen vorbereiten und treffen soll, recht hoch. Nicht ohne Grund gehören den Ver-

---

1) Der Entwurf (LT-Drucksache 7/3928 S. 4) sah in § 5 IV auch die Möglichkeit vor, daß Bedienstete der Gemeinden und Kreise des Regierungsbezirks in den Bezirksplanungsrat entsandt werden.

2) Vgl. zur Zusammensetzung der Mitglieder- bzw. Verbandsversammlung der Landesplanungsgemeinschaften § 5 III, IV LPlG NW, §§ 2, 4 a Verbandsordnung SVR.

3) Art. I § 5 a ÄndG LPlG NW war im Entwurf (LT-Drucksache 7/3928) noch nicht vorgesehen.

4) LT-Drucksache 7/3928 S. 23.

waltungs- und Planungsausschüssen der Landesplanungsgemeinschaften nur 21 Mitglieder an [1].

Da der Bezirksplanungsrat lediglich ein beim Regierungspräsidenten gebildetes Entscheidungs- und Beratungsgremium ist, werden seine Geschäfte von der Bezirksplanungsbehörde, d. h. dem Regierungspräsidenten, wahrgenommen (Art. I § 6 b ÄndG LPlG NW). Besondere Bedeutung kommt Art. I § 6 b II ÄndG LPlG NW zu. Hiernach wird der beim Regierungspräsidenten für die Landesplanung zuständige Beamte (Bezirksplaner) im Benehmen mit dem Bezirksplanungsrat bestellt. Der Bezirksplaner wird also ein weisungsgebundener Beamter des Landes Nordrhein-Westfalen sein, der nicht mit Zustimmung des Bezirksplanungsrates zu bestellen ist.

Zu den Aufgaben des Bezirksplanungsrates gehört vor allem die Mitwirkung an der künftigen Bezirksplanung. Ferner berät gemäß Art. I § 6 II ÄndG LPlG NW der Regierungspräsident mit dem Bezirksplanungsrat raumbedeutsame und strukturwirksame Planungen und Förderungsprogramme von regionaler Bedeutung auf den im Gesetz im einzelnen genannten Gebieten [2].

IV. Programme und Pläne der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

1. Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungspläne

Die wichtigsten Instrumente der Landesplanung sind verbindliche Programme und Pläne, in denen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung dargelegt sind. Diese binden - wie bereits dargelegt - grundsätzlich sämtliche öffentlichen Planungsträger bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§§ 4 V, 5 IV BROG). Eine ähnlich umfassende Bindungswirkung kommt seit Inkrafttreten des LEPrG NW [3] in Nordrhein-Westfalen auch den allgemein gehal-

---

1) § 3 I 1. DVO LPlG NW.

2) Nämlich auf den Gebieten: Städtebau, Wohnungsbau, Schul- und Sportstättenbau, Krankenhausbau, Verkehr, Freizeit- und Erholungswesen, Landschaftspflege, Wasserwirtschaft und Abfallbeseitigung.

3) Das LEPrG NW trat gemäß § 39 LEPrG NW am 1. 5. 1974 in Kraft.

tenen Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung zu (§ 3 II BROG i. V. mit § 37 I LEPrG NW).

In Nordrhein-Westfalen werden die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Landesentwicklungsprogramm, in Landesentwicklungsplänen und in Gebietsentwicklungsplänen dargestellt [1] (§ 9 LPlG NW). Während letztere nur für das Gebiet einer Landesplanungsgemeinschaft bzw. künftig für das Gebiet eines Regierungsbezirks gelten und daher mit vergleichsweise konkreten Festsetzungen arbeiten, haben das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne grundsätzlich für das ganze Landesgebiet Gültigkeit; entsprechend geringer ist in der Regel der Grad der räumlichen Konkretisierung ihrer Festsetzungen.

Das Landesentwicklungsprogramm enthält gemäß § 10 S. 2 LPlG NW Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes. Es gibt also im wesentlichen eine zusammenfassende Darstellung der landesplanerischen Grundsatzentscheidungen. Den allgemeinen Zielen des Landesentwicklungsprogramms kommt im übrigen rechtlich die gleiche Bindungswirkung zu wie den konkreten Zielen der Raumordnung z. B. in Gebietsentwicklungsplänen (vgl. § 37 II LEPrG NW). Eine wesentliche Änderung im LPlG NW 1972 gegenüber dem früheren Rechtszustand bestand darin, daß das Landesentwicklungsprogramm seither vom Landtag als Gesetz zu beschließen ist (§ 10 S. 1 LPlG NW 1972). Die Erarbeitung eines Entwurfs für ein Landesentwicklungsprogramm ist hingegen Aufgabe der Landesplanungsbehörde (§ 2 a LPlG NW). Nach früherem Recht hatte sie darüberhinaus das Landesentwicklungsprogramm aufzustellen [2]. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß in der Begründung zum LPlG NW 1972 [3] die gesetzesförmige Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms lediglich mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz begründet wird. Dieser gebiete eine Gewaltenbalance zwischen Legislative und Exekutive; und der notwendigen Gewaltenbalance sei durch den Erlaß des Landesentwicklungsprogramms in der Form eines Parlamentsgesetzes gedient. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden (Art. 28 II GG) erforderte nach Auffassung des Ent-

---

1) Das LPlG NW 1950 kannte nur das Institut des Raumordnungsplanes, der von den Landesplanungsgemeinschaften aufzustellen war (§ 3 I, II LPlG NW 1950). Während der 12-jährigen Geltung des LPlG NW 1950 ist jedoch nur ein verbindlicher Raumordnungsplan aufgestellt worden. Es handelte sich um einen Verkehrsplan für das linksrheinische Kölner Gebiet (Willing, Landesplanung im größten Bundesland, BBaubl. 1963 S. 482 ff (484)).

2) § 13 I LPlG NW 1962.

3) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 19. 10. 1971 (LT-Drucksache 7/1166) S. 18 f.

wurfs eine vermehrte Beteiligung der Legislative offenbar nicht [1].

Heute gilt das Landesentwicklungsprogramm vom 19. 3. 1974 (GVBl. NW S. 96), das das alte Landesentwicklungsprogramm vom 7. 8. 1964 (MBl. NW S. 1205) ablöste.

Die Landesentwicklungspläne legen gemäß § 11 I LPlG NW auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes fest. Die Tatsache, daß beim Landesentwicklungsplan von Zielen und nicht wie beim Landesentwicklungsprogramm von allgemeinen Zielen der Raumordnung und Landesplanung die Rede ist, weist auf den im Verhältnis zum Programm konkreteren Inhalt der Landesentwicklungspläne hin. Wie die Gebietsentwicklungspläne, so können auch die Landesentwicklungspläne in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten aufgestellt werden (§§ 11 III, 13 III LPlG NW). Die bisher erschienenen Landesentwicklungspläne gelten im gesamten Landesgebiet für sachliche Teilabschnitte [2].

Die Aufstellung eines Landesentwicklungsplanes erfolgt nach noch geltendem Recht nach folgendem Verfahren (§ 11 II, IV LPlG NW): Die Landesplanungsbehörde erarbeitet einen Planentwurf und beteiligt hierbei die Landesplanungsgemeinschaften. Bevor die Landesplanungsbehörde den Landesentwicklungsplan endgültig aufstellt, hat sie sich mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtages ins Benehmen zu setzen und ein Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern herbeizuführen. Die Einschaltung des für die Landesplanung zuständigen Landtagsausschusses in das Aufstellungsverfahren ist durch das LPlG NW 1972 neu eingeführt worden; auch durch diese Neuerung sollte der Einfluß des Parlaments auf die Landesplanung gestärkt werden. Indessen bedeutet die Herstellung des Benehmens nicht etwa, daß der zuständige Landtagsausschuß dem Landesentwicklungsplan zustimmen muß; die Landesplanungsbehörde ist vielmehr lediglich gehalten, den Entwurf mit dem Ausschuß zu erörtern und sich mit seinem Standpunkt sachlich auseinanderzusetzen [3]. Die umfassende Verbindlichkeit der Landesentwicklungspläne für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Planungsträger tritt mit ihrer Bekanntgabe im Ministerialblatt für Nordrhein-Westfalen ein (§§ 11 V, 19 LPlG NW) [4].

---

1) Zu diesem Problem s. unten 3. Kapitel V.

2) Landesentwicklungsplan I vom 28. 11. 1966 i. d. F. vom 17. 12. 1970 (MBl. NW 1971 S. 200); Landesentwicklungsplan II vom 3. 3. 1970 (MBl. NW 1970 S. 494).

3) Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 116-118.

4) Landesentwicklungspläne werden bei der Landesplanungsbehörde und den Regierungspräsidenten zur Einsicht für jedermann niedergelegt (§ 19 S. 2 LPlG NW).

Hinsichtlich des Verfahrens zur Aufstellung von Landesentwicklungsplänen sieht das ÄndG LPlG NW vom 1. 1. 1976 an die Änderung vor, daß die Landesplanungsbehörde im Erarbeitungsverfahren die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet werden soll, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen hat (Art. I Nr. 13 ÄndG LPlG NW). Gleiches ist gemäß Art. I Nr. 12 ÄndG LPlG NW in Zukunft für die Erarbeitung des Landesentwicklungsprogramms vorgesehen. Durch diese Neuerungen wird das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht fast wörtlich der Bestimmung des § 5 II S. 2 BROG angepaßt [1]. Indessen heißt es in § 5 II BROG hierzu weiter: "Das Nähere wird durch Landesrecht bestimmt." Eine solche vom BROG gebotene und dringend notwendige nähere landesrechtliche Ausgestaltung des Beteiligungsrechtes der Gemeinden und Gemeindeverbände läßt jedoch das künftige nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht vermissen.

Dieses für die Gemeinden in deren Selbstverwaltungsrecht wurzelnde Beteiligungsrecht [2] wird man im Anschluß an Rutkowski [3] dahingehend auszulegen und näher auszugestalten haben, daß entweder die betroffenen Gemeinden selbst ihre kommunalen Belange im Planungsverfahren geltend machen können oder - falls man auf eine direkte Mitwirkung der Gemeinden verzichten will - daß die am Planungsverfahren Beteiligten legitimierte Vertreter der betroffenen Gemeinden sind [4]. Diesen Anforderungen an eine Präzisierung des Beteiligungs-

---

1) § 5 II S. 2 BROG lautet: "Bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung sind die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen."

2) So Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973 S. 436 ff (441); zu eng ist die Auffassung von Stich, Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, S. 129 ff, der das Beteiligungsrecht aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs ableitet; vgl. ferner: BVerwG DVBl. 1973 S. 449.

3) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 156-158.

4) S. zur Problematik des Beteiligungsrechtes des § 5 II S. 2 BROG: OVG Lüneburg DVBl. 1971 S. 320 ff; BRS 1970 Nr. 11; Brügelmann-Asmuß, BROG-Komm. § 5 Anm. III 6; Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm. § 5 Rdnr. 8; Friauf, Baurecht und Raumordnung, S. 462 f; Bielenberg, Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, DÖV 1969 S. 381 f; Halstenberg, Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung, S. 9; Zeller, Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung, DVBl. 1973 S. 602 f.

rechtes wird das neue Landesplanungsrecht hinsichtlich der Landesentwicklungspläne auch nicht dadurch gerecht, daß diese gemäß Art. I Nr. 13 ÄndG LPlG NW künftig unter Beteiligung der Bezirksplanungsräte erarbeitet werden sollen. Denn die Mitglieder der Bezirksplanungsräte werden durch die Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählt und aus den Reservelisten berufen [1]. Die Einschaltung der Bezirksplanungsräte kann folglich keine ausreichende Mitwirkung der kreisangehörigen Gemeinden darstellen.

Was den Inhalt der Landesentwicklungspläne anlangt, so lassen §§ 35, 36 LEPrG NW erkennen, welch zentrale Bedeutung dieser Planart zukommt. Gemäß § 36 LEPrG NW soll angestrebt werden, daß alle raumwirksamen Planungen, die für die Gesamtentwicklung des Landes Bedeutung haben, in Landesentwicklungsplänen festgelegt werden, soweit dem nicht besondere gesetzliche Regelungen entgegenstehen. § 35 LEPrG NW kündigt für die nähere Zukunft den Erlaß von Landesentwicklungsplänen u. a. mit folgenden Planinhalten an: Festlegung von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieerzeugung), die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind; Festlegung von Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen und Festlegung von Gebieten für den Abbau von Lagerstätten. Man wird davon ausgehen können, daß in Zukunft durch die zunehmende Zahl von Landesentwicklungsplänen die planerischen Entscheidungen mehr und mehr auf der obersten Landesebene konzentriert sein werden.

2. Gebietsentwicklungspläne

Die Gebietsentwicklungspläne enthalten die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung der Gebiete der Landesplanungsgemeinschaften bzw. künftig der Regierungsbezirke. Sie können in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten erstellt werden.

Das Verfahren zu ihrer Aufstellung ist nach noch geltendem Recht in § 13 LPlG NW i. V. mit der 2. DVO [2] zum LPlG NW wie folgt geregelt: Zunächst fertigt die Landesplanungsgemeinschaft einen Entwurf des Gebietsentwicklungsplanes an. Sodann faßt das zuständige Organ der Landesplanungsgemeinschaft den Beschluß, daß der von der Verwaltung vorgelegte Entwurf als Grundlage für die Mitwirkung der Beteiligten bei der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes gemäß § 13 LPlG NW dienen soll.

---

1) Art. I Nr. 4 § 5 II ÄndG LPlG NW.

2) Vom 30. 7. 1963 i. d. F. vom 20. 2. 1973 (GVBl. NW S. 228); künftig: 2. DVO LPlG NW.

Zu Beginn der förmlichen Anhörung der Beteiligten - der sogenannten Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes (§ 2 der 2. DVO LPlG NW) - fordert die Landesplanungsgemeinschaft die Beteiligten schriftlich zur Mitwirkung auf und übersendet ihnen den Entwurf des Gebietsentwicklungsplanes. Hierbei wird jedem Beteiligten eine mindestens 3-monatige Frist gesetzt, innerhalb derer er Bedenken und Anregungen gegen den Entwurf vorbringen kann. Beteiligte des Erarbeitungsverfahrens sind, soweit sich ihr Gebiet ganz oder teilweise auf das Plangebiet erstreckt, neben den Kreisen, Ämtern und Gemeinden [1] eine größere Zahl staatlicher Behörden und weiterer von der Gebietsentwicklungsplanung betroffener Stellen (§ 1 2. DVO LPlG NW).

Die von den Beteiligten fristgemäß vorgebrachten Anregungen und Bedenken werden mit ihnen in einem besonderen Termin erörtert (Erörterungstermin, § 3 2. DVO LPlG NW). Zwar braucht sich die Landesplanungsgemeinschaft den vorgebrachten Bedenken nicht anzuschließen, sie hat jedoch einen Ausgleich der Meinungen anzustreben (§ 13 I S. 2 LPlG NW) [2]. Das Erarbeitungsverfahren wird durch den Beschluß der Landesplanungsgemeinschaft über die Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes abgeschlossen (§ 13 II S. 1 LPlG NW). Alsdann muß die Genehmigung der Landesplanungsbehörde zu dem aufgestellten Gebietsentwicklungsplan eingeholt werden (§ 12 III LPlG NW). Die Landesplanungsbehörde entscheidet im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministern über die Frage der Genehmigung.

Für die Beurteilung des Einflusses der Landesplanungsgemeinschaften bzw. künftig der Bezirksplanungsräte auf die Landesplanung ist es von wesentlicher Bedeutung, aus welchen Gründen die Landesplanungsbehörde ihre Genehmigung versagen darf. Es ist selbstverständlich, daß die Genehmigung verweigert werden kann, wenn der Gebietsentwicklungsplan gegen das Landesentwicklungsprogramm oder gegen Landesentwicklungspläne verstößt. Für diesen Fall sieht § 14 II LPlG NW

---

1) Durch die Beteiligung der betroffenen Gemeinden wird dem Gebot des § 5 III S. 2 BROG Genüge getan. Nach dieser Vorschrift sind die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren an der Regionalplanung zu beteiligen, soweit diese nicht durch regionale Planungsgemeinschaften erfolgt.

2) In der Praxis der Gebietsentwicklungsplanung wird der Ausgleich der Meinungen in erfreulich hohem Maße erreicht. Bei der Erarbeitung des GEP des SVR wurden z. B. über 350 Stellen beteiligt, die über 400 Bedenken, Anregungen und Vorschläge vorbrachten. Auf Grund des Meinungsausgleichs blieben nur noch 10 unausgeräumte Bedenken übrig (vgl. Froriep, Der Gebietsentwicklungsplan des SVR, Der Städtetag 1966 S. 458 ff (460)).

sogar vor, daß die Landesplanungsbehörde selber den Gebietsentwicklungsplan an das Landesentwicklungsprogramm bzw. an die Landesentwicklungspläne anpassen kann, wenn bei einer erneuten Vorlage des Gebietsentwicklungsplanes die erwünschte Übereinstimmung mit den Plänen der obersten Landesebene nicht gegeben ist. Nach der Begründung zum LPlG NW ist die Landesplanungsbehörde darüberhinaus zur Verweigerung der Genehmigung befugt, wenn der vorgelegte Gebietsentwicklungsplan an verfahrensmäßigen Mängeln leidet oder wenn er mit den gesamtpolitischen Zielsetzungen des Landes nicht in Einklang steht [1]. Die Frage, ob die Landesplanungsbehörde auch aus dem letztgenannten Grunde die Genehmigung zum Gebietsentwicklungsplan versagen darf, dürfte trotz der Fassung des § 14 II LPlG NW - Ersatzvornahme bei Verstoß gegen Landesentwicklungsprogramm oder Landesentwicklungspläne - zu bejahen sein. Denn man muß dem Land im Interesse seiner Handlungsfähigkeit zu jeder Zeit das Recht zugestehen, seinen gesamtpolitischen Zielsetzungen Geltung zu verschaffen, also auch dann, wenn sie noch nicht in Plänen konkretisiert sind. Mit den geschilderten Verweigerungsgründen muß es aber auch sein Bewenden haben, will man die Bedeutung der Landesplanungsgemeinschaften und künftig der Bezirksplanungsräte nicht zu sehr schmälern. Die Landesplanungsbehörde darf also die Genehmigung zum Gebietsentwicklungsplan nicht versagen, wenn sie Fragen von rein regionaler Bedeutung anders beurteilt als die Landesplanungsgemeinschaft. Abzulehnen ist daher die Ansicht Hohbergs, die Genehmigung stehe vollständig im Ermessen der Landesplanungsbehörde [2].

Nicht nur über den Genehmigungsvorbehalt kann die Landesplanungsbehörde auf den Inhalt der Gebietsentwicklungspläne Einfluß nehmen: Gemäß § 2 d LPlG NW entscheidet sie bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Landesplanungsgemeinschaften und den von ihnen zu beteiligenden Stellen im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministern [3]. Diese Vorschrift zielt auf das Verfahren zur Erarbeitung von Gebietsentwicklungsplänen ab [4] und räumt der Landesplanungsbehörde das Recht ein, in den Fällen zu entscheiden, in denen ein Beteiligter Bedenken gegen den Entwurf des Gebietsentwicklungsplanes vorbringt und es im Erörterungstermin nicht zu einem Meinungsausgleich kommt. Die Bedeutung dieses Stichentscheides der Landesplanungsbehörde ist schon deshalb nicht gering, weil in das Beteiligungsverfahren auch staatliche Behörden eingeschaltet

1) S. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des LPlG (LT-Drucksache 7/1166) S. 22 zu § 14.

2) Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 125.

3) Gemäß § 2 d LPlG NW 1962 hatte die Landesplanungsbehörde bei Meinungsverschiedenheiten lediglich auf einen Ausgleich hinzuwirken.

4) Vgl. § 3 II 2. DVO LPlG NW, § 13 II LPlG NW.

sind. Wenn diese auf den von ihnen vorgebrachten Bedenken beharren, kann die Landesplanungsbehörde kraft des Stichentscheides gemäß § 2 d LPlG NW den staatlichen Behörden Recht geben und auch auf diese Weise die staatlichen Vorstellungen gegenüber den Landesplanungsgemeinschaften und gegenüber den Bezirksplanungsräten durchsetzen.

Wird ein Gebietsentwicklungsplan genehmigt, so wird die Genehmigung im Ministerialblatt für Nordrhein-Westfalen bekannt gemacht (§ 19 LPlG NW) [1]. Mit der Bekanntgabe der Genehmigung erlangt der Gebietsentwicklungsplan umfassende Bindungswirkung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Planungsträger (§ 13 V LPlG NW).

Das geschilderte Verfahren zur Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen gilt auch für deren Änderung und Ergänzung (§ 13 IV LPlG NW).

Das ÄndG LPlG NW läßt es hinsichtlich des äußeren Verfahrensablaufs bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Gebietsentwicklungsplänen im wesentlichen beim bisherigen Rechtszustand (Art. I Nr. 15 ÄndG LPlG NW). Neuerungen ergeben sich jedoch aus der Mitwirkung der Bezirksplanungsräte an der Gebietsentwicklungsplanung. Was die Befugnisse des Bezirksplanungsrates bei der Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen anlangt, so ergibt Art. I Nr. 6, 15 ÄndG LPlG NW folgendes Bild:

Zunächst stellt der Regierungspräsident den Entwurf für einen neuen Gebietsentwicklungsplan her. Der Entwurf wird also von staatlichen Vorstellungen bestimmt sein. Der Bezirksplanungsrat schaltet sich mit der Entscheidung in das Planaufstellungsverfahren ein, daß der Entwurf zum Gegenstand eines förmlichen Erarbeitungsverfahrens gemacht werden soll (Art. I Nr. 15 ÄndG LPlG NW). Die Durchführung des Erarbeitungsverfahrens liegt dann wieder in der Hand des Regierungspräsidenten (Art. I Nr. 6 ÄndG LPlG NW). So führt er z. B. den Erörterungstermin durch. Freilich kann der Bezirksplanungsrat jederzeit zur Erarbeitung sachliche und verfahrensmäßige Entscheidungen treffen, die für die Bezirksplanungsbehörde verbindliche Weisungen darstellen (Art. I Nr. 6 ÄndG LPlG NW). Auf diesem Wege kann der Bezirksplanungsrat auf den Inhalt des Gebietsentwicklungsplanes Einfluß nehmen. Zur Absicherung dieser Rechte stehen dem Bezirksplanungsrat gegenüber der Bezirksplanungsbehörde eine Reihe von Auskunfts- und Informationsrechten zu (Art. I Nr. 6 ÄndG LPlG NW). Auch der formelle Aufstellungsbeschluß liegt beim Bezirksplanungsrat.

---

1) Ferner wird gemäß § 19 LPlG NW der genehmigte Gebietsentwicklungsplan bei der Landesplanungsbehörde, den Regierungspräsidenten und den betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten zur Einsicht für jedermann niedergelegt.

Danach kommen die Befugnisse der Landesplanungsbehörde zum Tragen. Sie kann über den Genehmigungsvorbehalt und über das Entscheidungsrecht nach § 2 d LPlG NW nun ihrerseits den Inhalt des Gebietsentwicklungsplanes beeinflussen. Dabei besteht die Möglichkeit, daß die Beschlüsse des Bezirksplanungsrates zum Inhalt des Gebietsentwicklungsplanes übergangen werden.

Insgesamt gesehen haben die staatlichen Stellen bei der künftigen Gebietsentwicklungsplanung ein deutliches Übergewicht. Denn der Regierungspräsident erstellt den Planentwurf und die Landesplanungsbehörde muß den Gebietsentwicklungsplan genehmigen. Das zwischen diesen beiden Verfahrensabschnitten liegende Erarbeitungsverfahren unterliegt zwar den Weisungen des Bezirksplanungsrates. Zur maßgeblichen Gestaltung des Inhalts des Gebietsentwicklungsplanes reicht diese Befugnis des Bezirksplanungsrates jedoch nicht aus.

Bezüglich des Inhalts der Gebietsentwicklungspläne sei auf die 3. DVO zum LPlG NW verwiesen, auf die im Zusammenhang mit den Erörterungen zum Kernbereich der kommunalen Planungshoheit näher einzugehen sein wird.

V. Die Bindungswirkung der landesplanerischen Programme und Pläne (unter Ausschluß der Problematik des Art. 28 II GG)

1. Die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Landesplanung nach bundes- und landesrechtlichen Vorschriften

Es ist bereits mehrfach auf die Bindungswirkung der Festsetzungen der Landesplanung hingewiesen worden [1]. Im folgenden sollen die damit in Zusammenhang stehenden Fragen näher beleuchtet werden, allerdings unter Ausschluß der Probleme, die sich aus der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ergeben. Ihrer Erörterung ist das 3. Kapitel gewidmet.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Unterscheidung zwischen Grundsätzen der Raumordnung und Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Diese Unterscheidung, die durch das BROG verbindlich eingeführt worden ist [2], will besagen, daß gewisse raumordnerische Festlegungen mit Grundsatzcharakter wegen

---

1) S. insb. oben 2. Kapitel I.

2) Vgl. etwa § 2 BROG einerseits und § 5 IV BROG andererseits.

ihres hohen Abstraktionsgrades eine andere rechtliche Behandlung erfahren als die vergleichsweise konkreten Ziele der Landesplanung [1]. Bielenberg [2] kennzeichnet die Grundsätze als "grundsätzliche raumpolitische Entscheidungen" bzw. als "sachlich-abstrakte Richtlinien für typische Gebietskategorien oder für Strukturkategorien" und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als räumlich-konkrete Festlegungen, die auf die abgegrenzten Planungsräume der Raumordnung bezogen seien und für diese die raumordnerischen Entwicklungsrichtlinien angeben [3]. Allerdings weichen die Formulierungen, die zur Abgrenzung der Grundsätze von den Zielen in der Literatur angegeben werden [4], im Detail voneinander ab. Eine exakte begriffliche Grenzziehung erübrigt sich indessen, weil im nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht vom Gesetzgeber verbindlich festgelegt worden ist, welche Festsetzungen der Landesplanung Grundsätze enthalten und welche Festsetzungen Ziele der Landesplanung enthalten. Zur ersteren Kategorie gehören neben den Bestimmungen des § 2 I BROG die Bestimmungen der §§ 1 bis 18 LEPrG NW, die der Landesgesetzgeber in der Überschrift expressis verbis als "Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung" bezeichnet hat. Im Gegensatz dazu stehen die §§ 19 bis 34 LEPrG NW, die mit der Gesetzesüberschrift "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes" bzw. "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche" versehen worden sind. Lediglich Ziele und nicht Grundsätze enthalten ferner die Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne, wie sich aus den entsprechenden Formulierungen in §§ 11 I, 12 I LPlG NW 1972 ergibt.

Angesichts dieser vom Gesetzgeber vorgenommenen Zuordnung erscheint es nicht angängig, Grundsätze und Ziele rein inhaltlich abzugrenzen, ohne auf die gesetzliche bzw. behördliche Bezeichnung Rücksicht zu nehmen [5]. Zum einen erscheint eine inhaltliche Abgrenzung als kaum praktikabel, da sie in einer Fülle

---

1) Der Terminus "Ziele der Landesplanung" ist gleichbedeutend mit dem Terminus "Ziele der Raumordnung und Landesplanung". Die vereinfachende Ausdrucksweise ist gerechtfertigt, da es noch keine Ziele der Bundesplanung im engeren Sinne gibt.

2) Bielenberg, Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, S. 379.

3) Bielenberg a. a. O.

4) Vgl. Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 169 - 179; Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 54; Entwurf LPlG NW 1972 (LT-Drucksache 7/1166).

5) A. A.: Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 178.

von Grenzfällen zu kaum lösbaren Zweifelsfragen führt. Wie schwierig die Abgrenzung bei der materiellen Betrachtungsweise werden kann, mögen zwei von Klein gegebene Beispiele verdeutlichen [1]: Er wertet es als landesplanerisches Ziel, wenn angeordnet wird, daß Industrie- und Wohngebiete in ihrer Lage zueinander so geplant werden sollen, daß eine erhebliche Beeinträchtigung der Bevölkerung durch Immissionen vermieden wird. Als Grundsatz betrachtet er hingegen folgende im wesentlichen gleich konkretisierungsbedürftige Anordnung: Für die landwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden sind nur in dem unbedingt notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorzusehen. Vor allem aber sind die Grundsätze und Ziele in ihrer Bindungsintensität unterschieden. Und wenn sich der Gesetzgeber durch die Bezeichnung als Grundsatz oder Ziel für eine bestimmte Form der Bindung entschieden hat, muß dies bei der Gesetzesauslegung auch zugrunde gelegt werden.

Der Unterschied in der Bindungswirkung besteht in folgendem: Grundsätze der Raumordnung sind im konkreten Planungsfall von der planenden Behörde im Rahmen der ihr zustehenden Gestaltungsfreiheit gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des § 1 BROG abzuwägen (§ 2 II BROG, § 37 I S. 2 LEPrG). Man denke etwa an einen zur Abwägung zwingenden Konflikt zwischen dem Grundsatz des § 12 LEPrG NW (Die Verkehrsplanung soll die Nutzung der gunstigen Lage des Landes weiter fördern) und dem Grundsatz des § 15 LEPrG NW (Schutz der Bevölkerung vor unzumutbaren Auswirkungen von Einrichtungen des Verkehrs). Eine derartige Abwägungsmöglichkeit besteht bei den Zielen der Landesplanung nicht. Wegen ihrer größeren Konkretheit können sie im einzelnen Planungsfall unmittelbar verwertet werden. Wenn z. B. ein Gebietsentwicklungsplan im südlichen Teil einer Stadt keine Industrieansiedlung gestattet, so ist dieses Ziel ohne weitere Abwägung anwendbar. Weisen als Ziele der Landesplanung deklarierte Festlegungen nicht den notwendigen Konkretisierungsgrad auf, können sie nicht als Grundsätze aufrechterhalten werden, sondern sind rechtlich unbeachtlich.

Was den Kreis der von den Grundsätzen der Raumordnung gebundenen öffentlichen Stellen anlangt, so ist dieser in NRW seit dem 1. 5. 1974 [2] von dem Adressatenkreis, der die Ziele der Landesplanung zu beachten hat, nicht mehr verschieden. Sowohl die Grundsätze der Raumordnung als auch die Ziele der Landesplanung gelten unmittelbar für die Behörden des Bundes [3] und des Landes, für die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben für die bundesunmittelbaren und

---

1) Klein, a. a. O., S. 177.

2) Vgl. § 39 LEPrG NW.

3) Zur eingeschränkten Bindung bestimmter Bundesbehörden vgl. § 6 BROG.

die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§§ 4 V, 5 IV BROG hinsichtlich der Ziele; § 37 LEPrG NW hinsichtlich der Grundsätze).

Somit sind auch die Gemeinden seit Inkrafttreten des LEPrG NW an die Grundsätze der Raumordnung unmittelbar gebunden. Dies bedeutet insbesondere eine Ausweitung der materiellen Anforderungen an die gemeindliche Bauleitplanung. Vor Inkrafttreten des LEPrG NW galten die Grundsätze der Raumordnung nur für Bundesbehörden (§ 3 I BROG) und in NRW für die Landesplanungsbehörde und die Landesplanungsgemeinschaften (§ 3 II BROG), die den Grundsätzen erst auf dem Umwege über die von ihnen aufzustellenden Programme und Pläne gegenüber den Gemeinden Geltung verschaffen konnten (§ 5 II S. 1 BROG) [1]. Da die Grundsätze der Raumordnung keine räumlich-konkrete Entscheidung zu enthalten brauchen, sondern nur Gesichtspunkte für die erforderliche konkrete Planungsentscheidung liefern [2], - wobei diese Gesichtspunkte dann ggf. mit anderen in eine Abwägung treten (§ 2 II BROG) - ist es bei ihnen im Gegensatz zu den Zielen kaum denkbar, daß sie mangels hinreichender Konkretheit rechtlich unbeachtlich sind.

Was die Beachtungspflicht der Gemeinden gegenüber den Zielen der Landesplanung anlangt, so läßt sie sich bei der Bauleitplanung in eine Reihe von Einzelpflichten auffächern:

Unproblematisch ist der Fall, daß eine Gemeinde für ein bestimmtes Gebiet erstmalig einen Bauleitplan, insbesondere einen Flächennutzungsplan, aufstellt. Hier hat sie die rechtsgültig erlassenen, vorhandenen Ziele der Landesplanung zu beachten. Entsprechendes - also ebenfalls eine unbestrittene Anpassungspflicht - gilt im Falle der Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Bauleitplanes.

Insoweit ist nur fraglich, ob diese Anpassungspflicht allein aus § 1 III BBauG [3] folgt, mit der Begründung, die §§ 4 V, 5 IV BROG träten gegenüber der spezielleren Norm des § 1 III BBauG zurück; oder ob die Beachtungspflicht allein aus

---

1) A. A.: Halstenberg, Bund und Raumordnung, S. 33 f; Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 10; sie unterscheiden noch nicht hinlänglich zwischen Grundsätzen und Zielen und unterstellen sie unterschiedslos der Vorschrift des § 5 IV BROG bzw. § 1 III BBauG.

2) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 54.

3) Der Entwurf für ein neues BBauG vom 22. 8. 1974 (BT-Drucks. 7/2496) enthält die Anpassungsklauseln des § 1 (Anpassung der städtebaulichen Entwicklungsplanung an die Ziele der Landesplanung) und des § 1 a IV S. 1 (stimmt mit § 1 III BBauG überein).

§§ 4 V, 5 IV BROG folgt, mit der Begründung, diese Bestimmungen hätten als lex posterior die früher erlassene Raumordnungsklausel des § 1 III BBauG verdrängt; oder ob die Anpassungspflicht sowohl aus §§ 4 V, 5 IV BROG als auch aus § 1 III BBauG herzuleiten ist.

Das somit angesprochene Verhältnis von § 1 III BBauG zu §§ 4 V, 5 IV BROG läßt sich nicht dadurch klären, daß man aus dem Terminus "Anpassen" in § 1 III BBauG eine stärkere Bindungsintensität herausliest als aus dem Terminus "Beachten" in § 5 IV BROG [1]. Beide Begriffe lassen in gleichem Maße den Willen des Gesetzgebers zu möglichst uneingeschränkter Durchsetzung der Ziele der Landesplanung erkennen. § 1 III BBauG bringt keinen strikteren Bindungswillen zum Ausdruck [2]. Entscheidend ist vielmehr der Gesichtspunkt, daß § 1 III BBauG für den speziellen Fall der Bauleitplanung das Verhältnis zur Landesplanung regelt und daher in diesem Bereich § 1 III BBauG als lex specialis ausschließlich gilt [3]. Hätte § 1 III BBauG durch § 5 IV BROG aufgehoben werden sollen, so hätte das bei Erlaß des BROG ausdrücklich geschehen müssen [4]. § 5 IV BROG kommt als eine Art Auffang-Tatbestand [5] jedoch immer dann zur Anwendung, wenn für bestimmte Sachgebiete keine speziellen Raumordnungsklauseln existieren, z. B. im Bereich der gemeindlichen Wirtschaftsförderung, soweit sich diese nicht in Maßnahmen der Bauleitplanung vollzieht.

Schwieriger ist die rechtliche Situation, wenn dem Erlaß eines Bauleitplanes die Verkündung von Zielen der Landesplanung zeitlich nachfolgt. Ergibt sich hierbei eine Divergenz zwischen den neu hinzutretenden Zielen der Landesplanung und dem rechtsgültig erlassenen Bauleitplan, so steht die herrschende Meinung auf dem Standpunkt, daß auch in diesem Falle eine Anpassung des Bauleitplanes an die Ziele der Landesplanung rechtlich geboten ist [6]. Dies ergebe sich aus dem

---

1) So aber Brügelmann-Cholewa Komm ROG § 1 Anm. III 2 a; hierzu tendierend auch: Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 52 f.

2) Wie hier: Schrödter, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 5; Friauf, Baurecht und Raumordnung, S. 448 f; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 77.

3) Ebenso Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 19.

4) Schrödter, Bundesbaugesetz, Komm. § 1 Rdnr. 5.

5) Hendler, a. a. O.

6) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 21; Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 17; Weitzel, DÖV 1971 S. 842; Zinkahn, BlGrBWR 1963 S. 7; Stich, Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, S. 133; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 221; Meyer-Stich-Titel, Bundesbaurecht Komm. § 1 Rdnr. 8.

Wortlaut des § 1 III BBauG, der die Anpassungspflicht nicht etwa auf zeitlich vorgängige Ziele beschränkt. Ferner folge das obige Ergebnis auch aus dem Zweck des § 1 III BBauG, der Landesplanung in umfassender Weise zur Durchsetzung ihrer übergeordneten Anliegen zu verhelfen. Dazu wäre § 1 III BBauG aber nur in einem sehr eingeschränkten Sinne in der Lage, wenn rechtsgültig erlassene Bauleitpläne ein für allemal von der Bindung an künftige Ziele der Landesplanung freigestellt würden. Die gegenteilige Auffassung Grauvogels [1] vermag demgegenüber nicht zu überzeugen. Nach seiner Ansicht ist § 1 III BBauG durch § 5 IV BROG authentisch dahin interpretiert worden, daß eine Anpassungspflicht nur bei Planungen, das heiße bei der Planerstellung bzw. Planänderung, geboten sei. Diese Argumentation übersieht jedoch, daß mit der Wendung "bei Planungen" in § 5 IV BROG sprachlich nicht nur das Planungsverfahren, sondern auch das Planungsergebnis - der fertige und erlassene Plan - umschrieben werden konnte und umschrieben wurde.

Wenn auch der herrschenden Meinung aus den dargelegten Gründen im Grundsatz zu folgen ist, so bedarf sie doch in einem Punkt einer gewissen Korrektur: Die oben beschriebene Plan-Änderungspflicht der Gemeinden aus § 1 III BBauG ist vom LPlG NW 1972 erstmalig in das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht übernommen worden; und zwar heißt es in dem 1972 neu eingefügten § 16 LPlG NW:

"Die Landesregierung kann verlangen, daß die Gemeinden ihre genehmigten Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anpassen." § 16 LPlG NW 1972 knüpft also die Pflicht zur Änderung bzw. Aufhebung von Bauleitplänen nicht automatisch an einen auftretenden Widerspruch zwischen dem Inhalt eines Bauleitplans und dem Inhalt neu verkündeter Ziele der Landesplanung, sondern schaltet das Anpassungs-Verlangen der Landesregierung vor, das zudem in deren Ermessen steht.

Diese Verfahrensweise hat ihren Grund darin, daß durch die Änderung von Bebauungsplänen Entschädigungsansprüche von Grundstückseigentümern ausgelöst werden können [2]. Gemäß § 44 BBauG kann nämlich einem Grundstückseigentümer u. a. dann eine angemessene Entschädigung in Geld zustehen, wenn die bisher zulässige bauliche Nutzung eines unbebauten Grundstücks aufgehoben

---

1) Brügelmann-Grauvogel, BBauG Komm. § 1 Anm. IV 3 c. Allerdings hält auch Grauvogel eine landesplanerisch motivierte Plan-Änderungspflicht für möglich, wenn nämlich die Ziele der Landesplanung eine Bauleitplan-Änderung "erforderlich" erscheinen lassen (§ 2 VII, I BBauG).

2) Dies hebt auch der Entwurf des LPlG NW 1972 (LT-Drucks. 7/1166) in der Begründung zu § 18 a (S. 22) hervor.

oder geändert wird. Letzteres ist häufig die Folge einer Aufhebung oder Änderung eines Bebauungsplanes. Zwar ist nach dem BBauG die Gemeinde zur Entschädigung verpflichtet (§ 44 III BBauG). Im Innenverhältnis zwischen Land und Gemeinde hat das LPlG NW 1972 - in Übereinstimmung mit dem Landesplanungsrecht anderer Länder - der Gemeinde jedoch einen Anspruch auf Ersatz der aus der Bebauungsplan-Anpassung erwachsenen Entschädigungsleistungen eingeräumt (§ 22 I LPlG NW 1972). Dieser Ersatzanspruch setzt allerdings voraus, daß die Gemeinde die Aufhebung der Bauland-Qualität bzw. die Herabzonung im Bebauungsplan und andere entschädigungspflichtige Maßnahmen nicht aus bloßer Eigeninitiative, sondern auf Verlangen der Landesregierung vorgenommen hat. Daher dient es dem Schutz der Gemeinden, wenn § 22 III LPlG NW 1972 einer Gemeinde, die die Anpassung eines rechtswirksamen Bebauungsplanes an neu erstellte Ziele der Landesplanung für erforderlich hält, das Recht einräumt, eine förmliche Entscheidung der Landesregierung über die Anpassungsverpflichtung herbeizuführen. Für die Landesregierung stellt sich im Rahmen eines solchen Entscheidungs-Gesuches einer Gemeinde die Frage, ob der Nutzen in Gestalt eines mit den Zielen der Landesplanung konformen Bebauungsplanes höher zu bewerten ist als der Nachteil, der aus den mit der Anpassung verbundenen Entschädigungs-Lasten erwächst [1]. Erst wenn sich nach sorgfältiger Abwägung im konkreten Fall die Landesregierung für das Anpassungs-Verlangen entscheidet und dies der Gemeinde mitteilt, gelangt deren vorher nur latent vorhandene Anpassungspflicht zur Entstehung. Wollte man mit der herrschenden Meinung eine generelle nachträgliche Anpassungspflicht für genehmigte Bauleitpläne annehmen, so würde man die so bedeutsame Entschädigungsfrage außer Acht lassen. Erst wenn die Entschädigungsfolgen in die Überlegungen mit einbezogen worden sind und das Land in Erkenntnis ihrer Tragweite das Anpassungs-Begehren ausgesprochen hat, entsteht sinnvollerweise die Pflicht aus § 1 III BBauG, bestehende Bauleitpläne aus Gründen der Landesplanung aufzuheben oder zu ändern.

Härchen [2] kommt zu demselben Ergebnis aus folgender zusätzlicher Überlegung: Nach seiner Ansicht ist das Vertrauen der Gemeinden in die landesplanerische Richtigkeit ihrer genehmigten Bauleitpläne schutzwürdig. Vor allem klei-

---

1) Man denke z. B. an die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten in einem GEP. Ihre Verwirklichung kann kostspielige Sanierungsmaßnahmen und die Einziehung von Bauland erfordern. Hier muß die Landesregierung über das Ob und insb. über die Zeitfolge der Maßnahmen entscheiden können (vgl. SVR, Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet, S. 6 f, 16).

2) Härchen, DVBl. 1971 S. 306; für die Notwendigkeit eines Anpassungs-Verlangens - allerdings ohne nähere Begründung - auch Schrödter, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 7.

nere Gemeinden sollen nicht gezwungen sein, das landesplanerische Geschehen genau zu verfolgen, und daher nicht genötigt sein, von sich aus die Konsequenzen aus neu veröffentlichten Programmen und Plänen der Landesplanung zu ziehen. Vielmehr sei es Aufgabe der Landesplanungsbehörde, das Anpassungsgebot den Gemeinden kundzutun und durch ein an sie gerichtetes Verlangen zu konkretisieren [1]. Auch Härchens Überlegung führt somit zu dem Ergebnis, daß § 16 LPlG NW 1972 keine unzulässige Modifikation, sondern eine zutreffende Interpretation der Pflichten aus § 1 III BBauG enthält.

Kommt eine Gemeinde dem Anpassungsverlangen der Landesregierung nicht nach, muß die Anpassungs-Verpflichtung mit den Mitteln der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden. Erst wenn das geschehen ist, verliert der zielwidrige Bauleitplan seine Gültigkeit [2].

Aus den Zielen der Landesplanung kann sich außer der Pflicht zur Anpassung von Bauleitplänen auch die Pflicht zur Aufstellung von Bauleitplänen ergeben. Denn nach § 2 I BBauG haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es erforderlich ist. Und eine Erforderlichkeit der Bauleitplanung kann sich auch aus Gesichtspunkten der Landesplanung ergeben [3].

Im Rahmen dieser bundesrechtlichen Rechtslage hält sich Art. I Nr. 19 § 16 II

---

1) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 63 meint dagegen im Sinne der herrschenden Meinung, die Kommunen müßten ihre Bauleitpläne permanent auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der Landesplanung prüfen.

2) Wie hier: Schrödter, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 7.
A. A.: Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Stadtebaurechts, S. 159; nach ihm behält der zielwidrige Bauleitplan nur für "eine Übergangszeit, die zum arbeitstechnischen Umfang der notwendigen Planänderungen in angemessenem Verhältnis stehen muß", seine Wirksamkeit.
Die Ansicht führt jedoch zu erheblicher Unsicherheit bezüglich des Zeitpunktes des Außerkrafttretens eines zielwidrigen Bauleitplanes.
Nach Meyer-Stich-Titel, Bundesbaurecht § 1 Rdnr. 8 verdrängen Ziele in höherrangigen Rechtsnormen bereits im Zeitpunkt ihres Erlasses entgegenstehende Bauleitpläne. Diese Auffassung verkennt, daß § 1 III BBauG bei allen Zielen - gleich welcher Rechtsform - einen Anpassungsprozeß voraussetzt.

3) Vgl. Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 33 ff; Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 62.

ÄndG LPlG NW. Dort ist vorgesehen [1], daß die Landesregierung von den Gemeinden verlangen kann, Bauleitpläne entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufzustellen, um sie zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die überörtliche Wirtschaftsstruktur oder allgemeine Landesentwicklung erforderlich sind. Die betroffenen Flächen müssen allerdings auf der Grundlage eines Landesentwicklungsplanes in einem Gebietsentwicklungsplan bereits dargelegt sein. Das neue vorgesehene landesplanerische Planungsangebot hat praktische Bedeutung nicht nur für die Außenbereiche der Gemeinden (vgl. § 35 BBauG), sondern auch für die unbeplanten Innenbereiche [2] (vgl. § 34 BBauG). Das Planungsgebot könnte beispielsweise dazu verwandt werden, einer Gemeinde im Außenbereich einen Bebauungsplan zuzudiktieren, der Flächen für ein Großvorhaben der Energieerzeugung vorsieht; freilich erst, nachdem entsprechende Ausweisungen in einem Landesentwicklungsplan (§ 35 d LEPrG) und Gebietsentwicklungsplan (§ 2 V Nr. 2, 15 der 3. DVO zum LPlG NW) vorhanden sind. Vor der Entscheidung der Landesregierung ist den betroffenen Bezirksplanungsräten und Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. I Nr. 19 ÄndG LPlG NW).

Schließlich können die Ziele der Landesplanung Bedeutung erlangen, wenn bei einem nicht privilegierten Vorhaben im Außenbereich geprüft wird, ob öffentliche Belange nicht beeinträchtigt sind (§ 35 II BBauG). Denn zu den öffentlichen Belangen gehören auch die Ziele der Landesplanung [3].

Neben den bundesrechtlichen Anpassungs-Klauseln der §§ 4 V, 5 IV BROG, 1 III BBauG sind noch eine Reihe derartiger Normen aus dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht zu nennen:

So sind gemäß § 37 II LEPrG NW die im LEPrG NW enthaltenen allgemeinen Ziele der Landesplanung von allen öffentlichen Planungsträgern, einschließlich der Gemeinden, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Die in den Landesentwicklungsplänen enthaltenen Ziele der Landesplanung werden mit Bekanntgabe der Landesentwicklungspläne gemäß § 11 V LPlG NW 1972 [4]

1) S. a. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 11. 6. 1974 (LT-Drucksache 7/3928) S. 12, 22, 26.

2) Daher können auch hier Entschädigungsprobleme auftauchen, die Art. I Nr. 22 ÄndG LPlG NW parallel zu der bisherigen Rechtslage in § 22 I - IV LPlG NW 1972 löst (vgl. auch LT-Drucksache 7/3928 S. 13, 27).

3) OVG Münster DÖV 1971 S. 249 (nur Leitsätze veröffentlicht); Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 36.

4) Weidemann, Bindung und Freiheit in der Raumordnung für Bund und Länder, S. 148; Willing, BBaubl. 1963 S. 486. Das ÄndG LPlG NW läßt § 11 V LPlG NW 1972 unverändert.

eine Richtlinie für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben. Die Gebietsentwicklungspläne schließlich sind von der Bekanntgabe ihrer Genehmigung an ebenfalls eine Richtlinie für behördliche Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben (§ 13 V LPlG NW 1972) [1]. Die genannten landesrechtlichen Vorschriften gelten allerdings nicht für die Bindung der Bauleitpläne, die in § 15 I LPlG NW 1972 gesondert geregelt wurde.

Zu nicht unerheblichen Interpretationsschwierigkeiten hat indessen der § 15 I LPlG NW 1972 bzw. der gleichlautende § 18 I LPlG NW 1962 geführt. Danach s o l l e n sich die Gemeinden bei der Bauleitplanung nach dem Landesentwicklungsprogramm, den Landesentwicklungsplänen und den Gebietsentwicklungsplänen richten. Die Frage lautet hier, wie sich das abschwächende "Sollen" in § 15 I LPlG NW 1972 mit dem strikten Anpassungs-Zwang in § 1 III BBauG verträgt.

Zum Teil wird aus dem Wortlaut des § 15 I LPlG NW der Schluß gezogen, in Nordrhein-Westfalen trete bei der Bauleitplanung nur eine "eingeschränkte Verbindlichkeit" [2] der Ziele der Landesplanung ein bzw. es gäbe "keine strikte Anpassungspflicht" [3] ihnen gegenüber.

Nach anderer Auffassung [4] ist § 15 I LPlG NW 1972 (bzw. § 18 I LPlG NW 1962) wie folgt auszulegen: Die Beschränkung auf die Soll-Vorschrift gelte nur für das Verfahren, das der Genehmigung bzw. der Nicht-Genehmigung eines Bauleitplanes vorausgeht (§ 15 II - VII LPlG NW 1972). Dem entspreche es, daß das LPlG NW vor dem eigentlichen (Nicht-) Genehmigungs-Akt von Verhandlungen und Einigungsversuchen spreche, bei denen sich für die Gemeinden auf Grund der Soll-Vorschrift noch ein Verhandlungsspielraum bieten solle. Bei der eigentlichen Genehmigungs-Entscheidung gemäß §§ 6, 11 BBauG werde dann die strikte

---

1) § 13 V LPlG NW wird vom ÄndG LPlG NW als § 13 VI wörtlich übernommen.
Zur Bedeutung des § 13 V LPlG NW 1972 bzw. § 16 VI LPlG NW 1962 siehe auch: Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 91 f.

2) So Brenken, Organisation der Regionalplanung, insbesondere in territorialer Hinsicht, S. 7.

3) Stich, Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, S. 135.

4) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 20; Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 41; ähnlich Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 27 ff.

Vorschrift des § 1 III BBauG anwendbar. Erst der Genehmigungs-Akt des Regierungspräsidenten also unterstehe dem bundesgesetzlichen Anpassungszwang.

Rutkowski [1] schließlich hebt darauf ab, das § 15 I LPlG NW von Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungsplänen und Gebietsentwicklungsplänen schlechthin spricht und nicht von den darin enthaltenen Zielen der Landesplanung. Die Vorschrift befasse sich im Gegensatz zu § 1 III BBauG daher nicht mit der Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, sondern mit den genannten Raumordnungsplänen in ihrem gesamten Inhalt, einschließlich ihrer unverbindlichen Teile wie etwa des Erläuterungsberichts zu einem Gebietsentwicklungsplan. Durch die Soll-Vorschrift werde den Gemeinden die Beachtung der gesamten Plan-Inhalte anempfohlen, ohne daß freilich eine diesbezügliche Rechtspflicht anzunehmen sei.

Ein Blick auf die Entstehungs-Geschichte des § 18 I LPlG NW 1962 - und damit des § 15 I LPlG NW 1972 - zeigt, daß der Landesgesetzgeber seinerzeit glaubte, zu einer Soll-Vorschrift greifen zu müssen, da nur rechtssatzförmige Ziele der Landesplanung zu strikter Bindung der Gemeinden fähig seien. So heißt es in der Gesetzesbegründung zum späteren § 18 I LPlG NW 1962 [2]: "Der Gesetzentwurf übernimmt die Forderung des § 1 III BBauG, daß die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung 'anzupassen' sind. Für das Landesentwicklungsprogramm, die Landesentwicklungspläne und die Gebietsentwicklungspläne, die nicht den Charakter der Rechtsnorm haben, gibt der Entwurf dieser Forderung durch eine Sollvorschrift die rechtlich mögliche Form" [3] (Sperrungen vom Verf.).

Man wird zur Klärung der aufgeworfenen Fragen davon ausgehen müssen, daß in § 1 III BBauG vom Bundesgesetzgeber eine uneingeschränkte Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Landesplanung angeordnet worden ist. Der Landesgesetzgeber darf hiervon nicht abweichen (Art. 31 GG); wohl aber kann er bestimmen, in welchen offiziellen Festsetzungen Ziele der Landesplanung zu erblicken sind und in welchen nicht. Denn insoweit haben sich BBauG und BROG bewußt einer bundesgesetzlichen Regelung enthalten. Die Frage, welche Festlegungen als

---

1) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 74 f.

2) Siehe Entwurf eines Landesplanungsgesetzes vom 22. 3. 1961 (LT-Drucks. 4/487 S. 31).

3) Siehe auch Entwurf eines LPlG vom 22. 3. 1961 (LT-Drucks. 4/487), S. 32, wo es im Zusammenhang mit dem Flächensicherungsplan heißt: "Der verbindliche Raumordnungsplan ist Rechtsnorm." Dementsprechend erhielt der Flächensicherungsplan die Form einer RVO.

Ziele der Landesplanung zu werten sind, ist in Nordrhein-Westfalen vom Landesgesetzgeber in § 9 LPlG NW 1972 entschieden worden. Hiernach enthalten das Landesentwicklungsprogramm, die Landesentwicklungspläne und die Gebietsentwicklungspläne die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Diese Entscheidung des Landesgesetzgebers hat - unbeschadet der Probleme aus Art. 28 II GG - zur unabweisbaren Konsequenz, daß die genannten Raumordnungspläne in ihrem Ziel-Inhalt an der strikten Bindungswirkung des § 1 III BBauG teilnehmen. Eine diese kategorische Bindung abschwächende Interpretation des § 15 I LPlG NW würde lediglich zur Unvereinbarkeit dieser Vorschrift mit § 1 III BBauG führen und damit zur Unwirksamkeit des § 15 I LPlG NW 1972 (Art. 31 GG). Man wird jedoch das "Sich-Richten-Sollen" in § 15 I LPlG NW zu einer Pflicht zur Anpassung, zu einem "Sich-Richten-Müssen" hin auslegen können [1], wie es auch bei anderen Soll-Vorschriften durch Rechtsprechung und Literatur geschehen ist [2].

Hiernach erscheint es weder möglich, die Bauleitpläne generell in abgeschwächter Form an die Ziele der Landesplanung zu binden. Noch erscheint es möglich, eine solche abgemilderte Verbindlichkeit im Vorfeld der Bauleitplan-Genehmigung anzunehmen, zumal die Frage, welche Festlegungen bindende Ziele der Landesplanung sind, für alle Beteiligten nach Abschluß des förmlichen Ziel-Aufstellungsverfahrens endgültig feststehen muß und sich dies nicht erst im Verfahren zur Bauleitplan-Genehmigung von Fall zu Fall entscheiden darf. Aber auch die Auffassung, § 15 I LPlG NW betreffe die Raumordnungspläne insgesamt, einschließlich ihrer bloß erläuternden Teile, ist bedenklich. Denn eine irgendwie geartete Beachtungspflicht der Gemeinden z. B. gegenüber dem Erläuterungsbericht eines Gebietsentwicklungsplanes wäre so bedeutsam, daß der Landesgesetzgeber sie mit größerer Deutlichkeit hätte ansprechen müssen. Ihm ging es jedoch - wie ausgeführt - um etwas anderes, nämlich um das Problem der Rechtssatzförmigkeit der Ziele der Landesplanung [3].

Nach dem ÄndG LPlG NW fällt der bisherige § 15 I LPlG NW ersatzlos fort. Damit ist für das künftige Landesplanungsrecht die strikte Bindung der Bauleitpläne an die Ziele der Landesplanung unzweifelhaft zu bejahen.

---

1) Im Ergebnis wie hier: Köhnen, Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung, S. 118 f; für Unwirksamkeit des § 15 I LPlG NW: Zinkahn, Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit, S. 6 Anm. 5.

2) So z. B. bei der Soll-Vorschrift des § 3 S. 1 BBauG; vgl. Stich, NJW 1974 S. 1680 Anm. 55.

3) Hierzu s. unten 3. Kapitel V.

2. Das Verfahren zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Landesplanung

In § 15 II - VII LPlG NW hat der Gesetzgeber ein detailliertes Verfahren zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Landesplanung zur Verfügung gestellt.

Die Gemeinde muß hiernach bei Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes unter allgemeiner Angabe ihrer Planungsabsicht bei der Bezirksplanungsstelle - d. h. bei der Außenstelle der Landesplanungsgemeinschaft am Sitz der zuständigen Bezirksregierung (§ 5 VIII LPlG NW 1972) - anfragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen (§ 15 II LPlG NW). Ist die Bezirksplanungsstelle allerdings schon bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes beteiligt worden, so bedarf es bei der Aufstellung eines daraus entwickelten Bebauungsplanes [1] nicht mehr ihrer erneuten Beteiligung (§ 15 VII LPlG NW). Falls die angegangene Bezirksplanungsstelle es für geboten hält, sind die nach ihrer Ansicht landesplanerisch bedenklichen Planungsabsichten der Gemeinde mit ihr zu erörtern. Kommt es nun in einem wiederholten Erörterungstermin nicht zu einem Einvernehmen über den Entwurf eines Bauleitplanes, so befindet die Landesplanungsgemeinschaft über die nicht ausgeräumten Bedenken. Nach dem ÄndG LPlG NW wird künftig die Bezirksplanungsbehörde im Einvernehmen mit dem Bezirksplanungsrat über die nicht ausgeräumten Bedenken befinden [2]. Die Landesplanungsgemeinschaft - bzw. künftig die Bezirksplanungsbehörde - kann zu der Feststellung gelangen, daß der Entwurf des Bauleitplanes den Zielen der Landesplanung nicht angepaßt ist. Die Abweichungen sind im einzelnen zu bezeichnen (§ 15 IV LPlG NW 1972).

Die getroffene Feststellung hat jedoch nur vorläufigen Charakter. Denn die endgültige Entscheidung darüber, ob der Bauleitplan-Entwurf den Zielen der Landesplanung entspricht, trifft die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern, wobei sie die Feststellungen der Landesplanungsgemeinschaft - bzw. künftig der Bezirksplanungsbehörde - aufhebt oder bestätigt

---

1) Vgl. § 8 II BBauG - unwesentliche Abweichungen des Bebauungsplanes vom Flächennutzungsplan sind allerdings zulässig: Gelzer, Bauplanungsrecht, S. 30.

2) Art. I Nr. 18 ÄndG LPlG NW. Verweigert allerdings der Bezirksplanungsrat seine Zustimmung zur Feststellung der Zielwidrigkeit, so ist das ohne praktische Bedeutung, da auch in diesem Falle - ebenso wie im Falle des Einvernehmens - die Landesplanungsbehörde das letzte Wort über die landesplanerische Vereinbarkeit des Bauleitplanes spricht (Art. I Nr. 18 § 15 IV, V ÄndG LPlG NW).

(§ 15 VI LPlG NW) [1]. Diese Entscheidung der Landesplanungsbehörde über Zielwidrigkeit oder Zielmäßigkeit eines Bauleitplan-Entwurfes ist für den Regierungspräsidenten, der über die Genehmigung des Bauleitplanes entscheidet [2], bindend [3]. Durch das geschilderte Verfahren wird sichergestellt, daß ein Bauleitplan, der den Zielen der Landesplanung widerspricht, bereits im Stadium des Entwurfes zu Fall gebracht wird. Somit wird vermieden, daß eine u. U. kostspielige Fehlplanung erst im Genehmigungsverfahren vor dem Regierungspräsidenten aufgedeckt wird.

3. Umfang der Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Begrenzung der Bindungswirkung

Den Umfang der Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung hat das BROG in § 5 IV dahin präzisiert, daß die öffentlichen Planungsträger die Ziele bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird - d. h. bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§ 3 I BROG) -, zu beachten haben.

---

1) Zumeist kommt es jedoch gar nicht zu einer Entscheidung der Landesplanungsbehörde, da zielwidrige Bauleitpläne in der Regel schon vorher von den Gemeinden zurückgezogen werden.
Vgl. die Berichte der Landesregierung über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung; z. B. 8. Bericht S. 46, 7. Bericht S. 26, 29. (Die Gemeinde Gevelinghausen, Kreis Meschede, nahm von der Absicht Abstand, einen Flächennutzungsplan für eine Autorennstrecke "Sauerlandring" zu erstellen.)

2) §§ 6 I, 11 BBauG i. V. mit § 1 der 1. DVO NW zum BBauG (GV NW 1960 S. 433).

3) Streitig: Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 76 - 78 hält den RP nicht für gebunden, da nach dem höherrangigen BBauG (§§ 6 I, 11) er allein über die Genehmigung entscheide; Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 134 sieht aus diesem Grunde in § 15 LPlG NW einen unzulässigen Verstoß gegen die bundesrechtliche Zuständigkeitsordnung. Den §§ 6 I, 11 BBauG dürfte jedoch bereits dadurch Genüge getan sein, daß der RP formal die Genehmigung erteilt. Diese Einschränkung findet ihre Begründung darin, daß die bodenrechtliche Regelung des BBauG den Bereich der Raumordnung unberührt lassen wollte; im Ergebnis ebenso: Bielenberg, DÖV 1969 S. 379.

Unter Maßnahmen bzw. vorgeschalteten Planungen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen wird, sind z. B. die Fachplanungen im Bereich des Verkehrswegebaus und die Standortbestimmung für Verwaltungsgebäude, Universitäten und andere öffentliche Einrichtungen zu verstehen. Maßnahmen und Planungen der öffentlichen Hand, durch die zwar kein Grund und Boden in Anspruch genommen wird, wohl aber die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, sind in großer Zahl im Bereich der Subventionen, der Verteilung staatlicher Geldmittel [1], kurzum: auf dem gesamten Feld der Strukturpolitik zu finden. Dabei spielt es für das Bestehen der Bindungswirkung keine Rolle, ob die Planung oder Maßnahme eine unmittelbare oder lediglich eine mittelbare Raumwirkung hat [2]. Denn das BROG strebt nach seinem Wortlaut ersichtlich eine möglichst umfassende Verwirklichung der Ziele der Landesplanung an. Nur raumpolitisch neutrale Verwaltungshandlungen unterliegen nicht der Bindung an die Ziele der Landesplanung. Allerdings wird man mit Evers [3] die Einschränkung machen müssen, daß raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die nicht primär Zwecken der Raumordnung dienen, nur im Rahmen ihrer jeweiligen Zweckbestimmung den Zielen anzupassen sind. Denn die Landesplanung soll jene Verwaltungshandlungen nur koordinieren, sie aber nicht aus ihrer spezifischen Zweckbindung lösen. Andernfalls wäre z. B. jedes Investitionsprogramm kraft Raumordnung in ein primär raumordnungspolitisch ausgerichtetes Strukturprogramm umzuwandeln.

Was die raumbedeutsamen - und damit an die Ziele der Landesplanung gebundenen - Aktivitäten der Gemeinden anlangt, so lassen sich diese wegen der Allzuständigkeit der Gemeinden für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [4] ebensowenig abschließend aufzählen wie die in die Zuständigkeit der Gemeinden fallenden Aufgaben überhaupt. Wolff [5] hat jedoch einen - naturgemäß nicht erschöpfenden - Katalog der heute bedeutsamen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden zusammengestellt. Von den dort genannten Tätigkeitsfeldern lassen sich folgende als in der Regel raumbedeutsam und somit zielgebunden qualifizieren: die Bauplanungshoheit, das Recht zur Schaffung und Unter-

---

1) So stellt Halstenberg BlGrBWR 1967 S. 27 klar, daß der GEP des SVR auch für die Verteilung staatlicher Geldmittel eine verbindliche Richtlinie ist.

2) So Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 23 im Anschluß an: Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm. § 3 Rdnr. 8.

3) Evers, DasRecht der Raumordnung, S. 65.

4) Zum Prinzip der Allzuständigkeit s. Pagenkopf, Kommunalrecht S. 38, 40 f.

5) Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 193 ff.

haltung von Einrichtungen zum Wohle der Gemeindebewohner [1] und die kommunale Wirtschaftsförderung [2]. Raumordnerisch neutral sind hingegen in der Regel die Selbstverwaltungsbereiche der Organisationshoheit und der Personalhoheit. Nur von Fall zu Fall läßt sich eine Zuordnung unter Raumordnungsgesichtspunkten bei der Steuerhoheit [3], der Finanzhoheit [4] und beim gemeindlichen Satzungsrecht [5] vornehmen. Schon dieser knappe Überblick zeigt, daß insbesondere die gemeindlichen Aktivitäten, die für das alltägliche Leben des Bürgers von Bedeutung sind, wie die Planungshoheit und das Recht zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen, der Bindung an die Ziele der Landesplanung unterliegen [6]. Diese Erkenntnis gilt es für die Frage nach dem zulässigen Inhalt der Ziele der Landesplanung und damit für die Frage nach der Lebensfähigkeit des Selbstverwaltungsgedankens im Auge zu behalten.

In jüngster Zeit hat das BVerwG [7] zu § 5 IV BROG entschieden, daß eine raumbedeutsame Planung und ihre Durchführung nicht den Vorschriften des BROG unterworfen seien, wenn die Planung in die Zeit vor, ihre Durchführung aber in die Zeit nach Inkrafttreten des BROG [8] falle. Der Entscheidung liegt der Gedanke zugrunde, daß bei Maßnahmen, denen eine entsprechende Planung vorausgeht, rechtlich lediglich die Planung den Pflichten des BROG, einschließlich der Anpassungspflicht aus § 5 IV BROG, unterworfen sei. Andernfalls - so das BVerwG - werde der Abwägungs- und Abstimmungsmechanismus, den das BROG vorsehe, sowohl vor der Planung als auch vor deren Verwirklichung, also zweimal und womöglich mit unterschiedlichem Ergebnis, in Gang gesetzt.

Wenn im vorstehenden ausgeführt worden ist, welche Planungen und Maßnahmen von Rechts wegen der Verwirklichung der Ziele der Landesplanung zu dienen haben, so ist damit noch nicht geklärt, welchen I n h a l t die Ziele der Landesplanung haben dürfen. Die Fragen des Inhalts und der Mittel der Landesplanung

---

1) Hierauf hat von jeher das Schwergewicht kommunaler Betätigung gelegen (Wolff, a. a. O. S. 194).

2) Vgl. Köttgen, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, Göttingen 1963.

3) S. zu diesem Hoheitsrecht: Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 77 ff; erhebliche raumordnerische Auswirkungen hat z. B. das Hebesatzrecht der Gemeinden bei der Gewerbesteuer (vgl. Art. 106 S. 2 GG).

4) S. Pagenkopf, a. a. O. S. 69 ff.

5) Pagenkopf, a. a. O. S. 80 ff; Wolff, Verwaltungsrecht II S. 196 ff.

6) Nach Zinkahn-Bielenberg BROG-Komm. Anhang zu § 5 Anm. 2 sind die Gemeinden auch bei privatrechtlicher Betätigung gebunden.

7) BVerwG NJW 1974 S. 203 f (v. 13. 7. 1973).

8) Das BROG trat am 22. 4. 1965 in Kraft.

werden häufig nicht auseinandergehalten. So führt etwa Nouvortne [1] aus: Nach § 5 IV BROG seien die Ziele der Landesplanung bei Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden beansprucht oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, zu beachten. "Das sind zwei Inhaltsangaben für Ziele der Raumordnung und Landesplanung" [2]. Nouvortne nimmt also eine Gleichsetzung von zulässigem Inhalt der Raumordnungspläne und rechtlich geregeltem Umfang ihrer Bindungswirkung vor. Inhalt der Pläne der Landesplanung und Mittel zu ihrer Durchsetzung können nach seiner Ansicht gleichermaßen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sein. Von ähnlichen Vorstellungen geht offenbar auch das LEPrG NW aus, wenn es in § 36 normiert: "Es ist anzustreben, daß alle raumwirksamen Planungen, die für die Gesamtentwicklung des Landes Bedeutung haben, in Landesentwicklungsplänen festgelegt werden."

Würden jedoch tatsächlich alle Planungen und Maßnahmen, die raumbedeutsam sind - die also unter Umständen die räumliche Entwicklung eines Gebietes nur mittelbar beeinflussen - Inhalt eines Raumordnungsplanes sein können, so gäbe es kaum ein Sachgebiet, das die Landesplanung in ihren Programmen und Plänen nicht regeln könnte, denn irgendeinen entfernten Raumbezug hat nahezu jedes Verwaltungshandeln. Der Landesplanung wären bei dem oben beschriebenen extensiven Ansatz selbst Gebiete wie Wirtschafts-, Konjunktur- und Handelspolitik nicht verschlossen, denn von ihnen gehen z. T. erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Raumes aus.

Diese Überlegungen zeigen, daß das Merkmal der Raumbedeutsamkeit bzw. Raumwirksamkeit nicht geeignet ist, den zulässigen Inhalt der Raumordnungspläne zu umschreiben. Denn es ist offensichtlich, daß es nicht Aufgabe der Dienststellen der Landesplanung sein kann, z. B. Wirtschafts-, Konjunktur- oder Handelspolitik zu betreiben. Eine Antwort auf die Frage nach dem zulässigen Inhalt der Ziele der Landesplanung wird indessen in § 1 S. 1 BROG angedeutet. Hiernach ist das Bundesgebiet durch die Raumordnung in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Gegenstand der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind demnach die räumlichen Strukturen - oder mit anderen Worten: die Flächennutzung [3]. Dies hat zur Konsequenz, daß die Ziele der Landesplanung sich inhaltlich auf Aussagen zur

---

1) Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 41 ff.

2) Nouvortne, a. a. O. S. 41.

3) Vgl. Riechels DVBl. 1968 S. 364 ("Gegenstand der Raumordnung ist ... die Nutzung des Bodens"); Wagener, DVBl. 1970 S. 94 (Die Landes- und Regionalplanung hätten lediglich die Ordnung des Raumes zum Ziel oder m. a. W.: die Flächennutzung).

Flächennutzung zu beschränken haben. Die hier getroffenen Unterscheidungen seien an folgendem Beispiel erläutert: Es ist zulässig, als Ziel der Landesplanung einen zentralen Ort festzulegen. Denn dieses Ziel betrifft die Nutzung eines bestimmten Gebietes eben als zentralen Ort, d. h. durch zentralörtliche Einrichtungen, entsprechende Siedlungseinheiten und dgl. mehr. Als Mittel zur Durchsetzung dieses Ziels haben auch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu dienen, die evtl. nur mittelbaren Raumbezug haben, z. B. die Vergabe von Wohnungsbauförderungsmitteln. Denn bei den eingesetzten Mitteln ist keine Eingrenzung auf Maßnahmen und Planungen zur unmittelbaren Flächennutzung gegeben.

Nach diesen Erörterungen erscheint es fraglich, ob die sogenannten Bevölkerungszielzahlen als zulässig angesehen werden können [1]. Gemäß § 2 IV Nr. 2 der 3. DVO LPlG NW müssen die textlichen Darstellungen eines Gebietsentwicklungsplanes Angaben über die Entwicklung der Bevölkerung und ihre angestrebte Verteilung im Plangebiet und seinen Teilräumen enthalten. Durch die Erwähnung der Teilräume des Planungsgebietes sind von der 3. DVO auch verbindliche Bevölkerungszielzahlen für einzelne Gemeinden vorgesehen [2]. Eine solche Bevölkerungsrichtzahl trifft eine Aussage über die landesplanerisch angestrebte Zahl der in einem bestimmten Planungsgebiet lebenden Menschen. Dies aber ist keine Aussage unmittelbar zur Bodennutzung und kann mithin nicht Inhalt eines Zieles der Landesplanung sein. Will man den Aufenthaltsort der Landesbewohner zum Anknüpfungspunkt eines Zieles der Landesplanung machen, so wird dadurch auch gegen §§ 4 V, 5 IV BROG verstoßen, wonach nur Behörden und sonstige öffentliche Stellen an die Landesplanung gebunden sind. Bevölkerungszielzahlen sind somit als Ziele der Landesplanung unzulässig [3].

Wohl können sie in die Form einer unverbindlichen Prognose zur künftigen Bevölkerungsentwicklung gekleidet werden. In diesem Sinne ist daher auch § 23

---

1) Ohne nähere Begründung werden die Bevölkerungszielzahlen für zulässig gehalten von: Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 53; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. Einl. Rdnr. 125; Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 86 f; Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 143.

2) Rutkowski, a. a. O. S. 84 f schildert anschaulich die Praxis der Bevölkerungszielzahlen in den einzelnen Bundesländern. Der Verbandsplan "Kieler Umland" enthält sogar Einwohnerrichtwerte für Kieler Stadtteile (Verbandsplan "Kieler Umland" 3, 5).

3) Zu dieser Ansicht neigt auch Riechels DVBl. 1968 S. 364 f; rechtlich unverbindlich sind daher auch die Bevölkerungsrichtwerte in den bisher in NRW bekanntgemachten GEPen. Die GEPe Kreis Siegen, Hochstift Paderborn und Tecklenburg z. B. geben derartige Richtwerte für jede einzelne Gemeinde.

LEPrG NW auszulegen: Hiernach ist im Rahmen der angestrebten Gesamtentwicklung des Landes bis zum Jahre 1985 von einer im wesentlichen unveränderten Einwohnerzahl auszugehen [1]. Zulässig ist es ferner, in Zielen der Landesplanung durch Aussagen zur Flächennutzung die großräumige und regionale Bevölkerungsverteilung mittelbar zu beeinflussen, z. B. durch Festlegung der Wohnsiedlungsbereiche. Freilich nimmt die Bevölkerung ein solches Ziel u. U. nicht an, indem sie lieber in bestimmten Bereichen verdichtet wohnt, als andere von der Raumplanung angebotene Flächen zu besiedeln. Jedoch ist dies der Preis, den die auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) angelegte Verfassung von der Planung fordert.

4. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Abschließend sind noch einige rechtliche Anforderungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu nennen, die sich nicht speziell aus Art. 28 II GG, sondern aus allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen ergeben:

Es ist selbstverständlich, daß ein verbindliches Ziel der Landesplanung nur vorliegt, wenn schon der Formulierung nach verpflichtende Forderungen aufgestellt werden und nicht nur Anregungen oder unverbindliche Empfehlungen gegeben werden [2]. Bedient sich die Landesplanung textlicher Darstellungen, so kann die Abgrenzung im Einzelfall sehr schwierig sein [3]. Bei zeichnerischen Darstellungen, wie sie in NRW bei der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplanung bei weitem überwiegen [4], tauchen jedoch derartige in der Formulierung begründete Probleme naturgemäß nicht auf.

---

1) Der Entwurf für ein LEPrG vom 16. 5. 1972 (LT-Drucks. 7/1964) S. 11 nahm in § 23 noch einen Bevölkerungszuwachs der Landesbevölkerung bis 1980 auf 17, 7 Millionen Einwohner an (das Landesentwicklungsprogramm vom 7. 8. 1964, MBl. NW S. 1205, für den gleichen Zeitpunkt auf 18, 5 Millionen Einwohner).

2) Vgl. hierzu: Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 91; Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 58-60; Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 22.
OVG Lüneburg BRS 1970 Nr. 11 (vom 11. 9. 1970) nahm bei folgender Formulierung ein bindendes Ziel an: "Wochenendhäuser sollen in der Tiefe gestaffelt werden."

3) So etwa in dem von Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 71 f gegebenen Beispiel: Die qualitative Verbesserung von Erholungsmöglichkeiten sei vorerst wichtiger als die Entwicklung neuer Heilbäder.

4) Vgl. §§ 1, 2 der 3. DVO zum LPlG NW.

Ziele der Raumordnung und Landesplanung müssen ferner nach allgemeiner Meinung hinreichend konkretisiert [1] sein. Denn so wie jede Norm und jede Verfügung einen bestimmten Inhalt haben muß, so müssen auch die Forderungen, die in den Zielen der Landesplanung zum Ausdruck kommen, eindeutig [2], klar und verständlich [3] sein. Mit diesen von Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien ist ein und dasselbe gemeint: Die Ziele der Landesplanung dürfen nicht so vage abgefaßt sein, daß sie die Aufsichtsbehörden zu unwägbaren, gerichtlich kaum kontrollierbaren Eingriffen in die Planungshoheit der Gemeinden und anderer selbständiger Planungsträger befähigen.

Die Rechtsprechung hat allerdings das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit der Ziele stets großzügig ausgelegt. So hat sie z. B. folgende Ziele der Landesplanung als bestimmt genug akzeptiert: Die Forderung, eine Zersiedlung der Landschaft zu verhindern und den Wald besonders zu schützen [4]; die landesplanerische Festsetzung, ein bestimmtes Dorf solle den Charakter einer überwiegenden Agrargemeinde behalten [5]; und ferner ein Ziel der Landesplanung, wonach sich Wochenendhausgebiete nicht bandartig an den Küsten und an den Ufern von Flüssen, Seen und Kanälen entlang ziehen dürfen [6]. Man wird diese Praxis der Rechtsprechung im Grundsatz billigen können, da es insbesondere bei textlicher Darstellung der Ziele der Landesplanung aus der Natur der Sache heraus nicht möglich ist, die Grenzen der Gestaltungsfreiheit der Gemeinden und anderer Verwaltungsträger mit letzter Genauigkeit abzustecken. Ein gewisser Unsicherheitsfaktor muß in Kauf genommen werden.

Dagegen fordert Schultze [7], um diese Konsequenzen zu vermeiden, die Ziele der Landesplanung müßten konkrete Anforderungen für die Flächennutzung im Planungsraum treffen und ohne weiteres in Flächenausweisungen umgesetzt wer-

---

1) BVerwG Bd. 6 S. 342 ff (346); VG Oldenburg DVBl. 1967 S. 395; OVG Lüneburg DÖV 1969 S. 643; Brügelmann-Asmuß, BROG-Komm. § 5 Anm. V 2; ausführlich: Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 161 ff.

2) Bielenberg DÖV 1969 S. 382; Weitzel DÖV 1971 S. 845.

3) So Brügelmann-Grauvogel, BBauG-Komm. § 1 Anm. IV 3 b; Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 161 ff.

4) Vgl. OVG Saarland BRS 1971 Nr. 7 (vom 30. 4. 1971).

5) OVG Lüneburg DVBl. 1968 S. 388 (vom 24. 8. 1967).

6) OVG Lüneburg BRS 1970 Nr. 11 (vom 11. 9. 1970).

7) Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 89 f; ähnlich: Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 81 f. Schultze kommt a. a. O. z. B. zu dem Schluß, die Deklarierung einer Gemeinde als Wohngemeinde (reine Funktionsangabe) sei zu unbestimmt.

den können. Hiermit wird jedoch das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit zu Lasten insbesondere der Gemeinden überdehnt. Mit Recht weist Schmidt-Aßmann [1] darauf hin, daß Bestimmtheit nicht identisch sei mit einem Höchstmaß an Konkretheit.

Vor Erörterung des Verfahrens zur Aufstellung der Ziele der Landesplanung sei noch auf die Frage eingegangen, ob rein tatsächliche Gegebenheiten unter Umständen wie Ziele der Raumordnung und Landesplanung behandelt werden können. Nach Meinung von Ernst-Zinkahn-Bielenberg [2] läßt sich mit Hilfe einer Analogie zu § 34 BBauG begründen, daß auch Tatsachen, Umstände und Verhältnisse des Raumes Anpassungspflichten erzeugen können, wenn diese Gegebenheiten einen eindeutigen Niederschlag im größeren Raum gefunden haben. Als Beispiel sei etwa an freigehaltene Flächen für Verkehrsbänder, die deutlich aus der Örtlichkeit zu entnehmen sind, zu denken. Rutkowski [3] ist dieser Auffassung mit dem Argument entgegengetreten, daß den tatsächlichen Gegebenheiten die für Ziele der Landesplanung typische wertende Komponente fehle. Zudem könnten die Vorstellungen, wie die tatsächlichen Umstände zu bewerten seien, sehr unterschiedlich sein. In der Tat ist das Merkmal des "eindeutigen Niederschlags im größeren Raum" recht verschwommen. Was der eine mit guten Gründen als eine in den räumlichen Strukturen ausgeprägte "überörtliche Tatsache" ansehen wird, wird ein anderer mit ebenso guten Gründen als unklaren und zu keiner Ziel-Aussage befähigenden Sachverhalt abtun. Man sollte daher in bloßen tatsächlichen Gegebenheiten keine Ziele bzw. Quasi-Ziele der Landesplanung erblicken, zumal sich bei den in diesem Zusammenhang gegebenen Beispielsfällen häufig eine praktikable Lösung bereits auf Grund von § 1 IV, V BBauG ermöglichen läßt.

Hinsichtlich des Verfahrens zur Aufstellung der Ziele der Landesplanung wird aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten heute überwiegend die Auffassung vertreten, daß nur solche Ziele der Landesplanung Anpassungspflichten auslösen können, die ein im einzelnen geregeltes, förmliches Aufstellungsverfahren durchlaufen haben [4]. Planentwürfe, Schubladenpläne oder die persönlichen Ansich-

---

1) Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 159.

2) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 23; ebenso Meyer-Stich-Titel, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 8; ferner: Bielenberg DÖV 1969 S. 379 f (Pflicht zur Beachtung "überörtlicher Tatsachen").

3) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 55.

4) Siehe u. a.: Brügelmann-Grauvogel, BBauG-Komm. § 1 Anm. IV 3 b; Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 27; Schrödter, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 7; Stich, Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, S. 137; Zinkahn, BlGrBWR 1963 S. 7; Entwurf LPlG NW 1972 S. 15 (LT-Drucks. 7/1166).

ten eines Landesplaners kommen demnach als Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht in Betracht. Ferner ist es nicht zulässig, daß die Bezirksplanungsstelle im Vorverfahren zur Bauleitplan-Genehmigung einer Gemeinde aus Anlaß der Vorlage des Bauleitplan-Entwurfes (§ 15 II LPlG NW 1972) als verbindlich bezeichnete Ziele der Landesplanung mitteilt, die noch nicht ihren Ausdruck in einem förmlich aufgestellten Raumordnungsplan gefunden haben. Wenngleich diese Verfahrensweise früher üblich war [1] und auch heute noch ein praktisches Bedürfnis für sie bestehen mag, da noch nicht für alle Landesteile Nordrhein-Westfalens Gebietsentwicklungspläne existieren [2], ist sie gleichwohl nicht rechtens [3]. Das folgt auch aus dem BROG. Denn § 5 BROG geht erkennbar von der Voraussetzung aus, daß Ziele der Landesplanung nur in Programmen und Plänen enthalten sein können, die ein - an bestimmten Anforderungen [4] zu messendes - förmliches Aufstellungsverfahren durchlaufen haben. Hiergegen kann man dreizehn Jahre nach Erlaß des LPlG NW 1962, das die Rechtsinstitute des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplanes einführte, nicht mehr einwenden, die Forderung nach förmlich aufgestellten Raumordnungsplänen sei aus organisatorischen Gründen unvertretbar.

Offen blieb in den bisherigen Ausführungen noch, ob das geforderte förmliche Aufstellungsverfahren ein g e s e t z l i c h geregeltes Verfahren sein muß oder nicht; mit anderen Worten: ob Ziele der Landesplanung in den von den Landesplanungsgesetzen vorgesehenen Verfahren aufgestellt sein müssen oder ob das Ziel-Aufstellungsverfahren auch in bloßen internen Verwaltungsvorschriften niedergelegt sein kann.

Die letztgenannte Möglichkeit wird von einigen Autoren mit folgendem Hinweis für zulässig erachtet [5]: Der Bundestag habe bei Verabschiedung des Bundesbaugesetzes einen Antrag mehrheitlich abgelehnt, wonach die Bindung der

---

1) Insb. unter der Geltung der Aufbaugesetze; vgl. Bielenberg DÖV 1969 S. 377.

2) Siehe die bisher erteilten Genehmigungen für Gebietsentwicklungspläne im Sammel-Ministerialblatt für NRW Nr. 230; das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (S. 82) ging noch davon aus, daß bis 1973 für das gesamte Landesgebiet Gebietsentwicklungspläne vorliegen.

3) A. A.: OVG Lüneburg DVBl. 1973 S. 151 ff (155) vom 23. 11. 1972; Naunin, Landesplanungsrecht, S. 401 f; Kühl, Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit, S. 149 ff.

4) Vgl. § 5 II S. 2 BROG.

5) Vgl. Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 14; Meyer-Stich-Titel, Bundesbaurecht § 1 Rdnr. 8.

Ortsplanung an die Ziele der Landesplanung in § 1 III BBauG durch die Worte eingeschränkt werden sollte: "soweit sie (die Ziele) in einem gesetzlich geregelten Verfahren festgestellt sind" [1]. Fünf Jahre später - bei der Verabschiedung des BROG - ging der Bundestag, worauf Asmuß [2] hinweist, jedoch bereits von der Notwendigkeit eines gesetzlich geregelten Ziel-Aufstellungsverfahrens aus: Denn die im Regierungs-Entwurf zum BROG vorgesehene Möglichkeit [3], für eine Übergangszeit landesplanerische Richtlinien zuzulassen, denen nur ein administratives Verfahren zugrunde liegen sollte, ist in die vom Bundestag verabschiedete Fassung des BROG nicht eingegangen. Dieser Sinneswandel war sachlich begründet. Inzwischen existierte nämlich in fast allen Bundesländern ein Landesplanungsgesetz oder es war zumindest mit dem baldigen Erlaß eines solchen Gesetzes zu rechnen.

Nicht nur der Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des BROG rechtfertigt es, ein gesetzliches Ziel-Aufstellungsverfahren zu verlangen. Auch für die Transparenz des Entscheidungsprozesses und für eine sinnvolle Ordnung des den Zielen zugrunde liegenden Interessenausgleichs ist es unerläßlich, daß diese in einem gesetzlich geregelten Verfahren erstellt werden [4]. Hierzu bedarf es keines Rückgriffs auf Art. 28 II GG. § 9 LPlG NW 1972, der Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne als Darstellungsmittel für Ziele der Landesplanung nennt, enthält hiernach eine abschließende Aufzählung der Fundorte für Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Die Gesamtplanung im Braunkohlen-Revier läßt sich in diesen Zusammenhang als eine besondere Form der Gebietsentwicklungsplanung einordnen.

---

1) Stenographischer Bericht über die Bundestagssitzung vom 18. 5. 1960, 3. Wahlperiode S. 6417 f.

2) Brügelmann-Asmuß, BROG-Komm. § 5 Anm. V 2.

3) § 4 III S. 4 des Regierungsentwurfes zum BROG.

4) Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 150 f; für ein gesetzlich geregeltes Ziel-Aufstellungsverfahren plädieren u. a. auch: Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 84; Brenken-Schefer, Handbuch der Raumordnung, S. 19; Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S. 50; Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 101 f; Schick, JZ 1974 S. 473.

3. KAPITEL
Überprüfung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechtes am Maßstab der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie

I. Einleitende Bemerkungen zur Problemstellung

Nach Art. 28 II S. 1 GG muß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Aufgabe des 3. Kapitels ist es, der Frage nachzugehen, ob Recht und Praxis der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen den Anforderungen dieser Grundgesetz-Bestimmung gerecht werden.

Ehe jedoch in die Erörterung spezifisch rechtlicher Fragen eingetreten wird, soll das gesellschaftliche Phänomen der gemeindlichen Selbstverwaltung in seinem Sinngehalt, seinen heutigen Problemen und seinen aktuellen Entwicklungstendenzen - freilich in der gebotenen Kürze - betrachtet werden. Hierbei geht es darum, den gedanklichen Hintergrund der nachfolgenden juristischen Überlegungen aufzuzeigen. Denn gerade bei den komplexen Fragen der kommunalen Selbstverwaltung erscheint es notwendig, das juristische Urteil immer neu mit den sich wandelnden tatsächlichen Verhältnissen in Einklang zu bringen und eine rein begriffliche Logik zu vermeiden.

Wesentlicher Inhalt der Selbstverwaltung in den Gemeinden ist es, die Beteiligten für ihre eigenen Anliegen zu aktivieren [1]. Will man die Zielsetzungen, denen die kommunale Selbstverwaltung in unserer heutigen Gesellschaft zu dienen hat, näher umschreiben, so lassen sich im Anschluß an Püttner [2] folgende Einzelzwecke nennen:

- eine orts- und sachnahe Leitung und Kontrolle der dezentralisierten Verwaltungseinheiten, d. h. insbesondere der Gemeinden, zu bewirken;
- die Chance für den einfachen Bürger zu verbessern, sich sinnvoll einzuschalten, Vorschläge auszubringen und Mängel abzustellen;
- die Schicht der aktiv politisch tätigen Bürger zu verbreitern und politisch Interessierte zu verantwortlicher politischer Arbeit zu erziehen (einschließlich der Qualifikation von Führungskräften);

1) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 4.

2) Püttner, in: Professorengespräch 1973 des Deutschen Landkreistages, DVBl. 1973 S. 620.

- die Berücksichtigung örtlicher und regionaler Besonderheiten zu fördern und schließlich
- die Möglichkeit für verschiedenartige politische Mehrheiten zu schaffen (einschließlich der besseren Integration von Minderheiten).

Die genannten Zielvorstellungen zeigen, daß es keinesfalls der Sinn der gemeindlichen Selbstverwaltung und ihrer grundgesetzlichen Garantie ist, das Handeln der öffentlichen Verwaltung möglichst effizient und rationell zu gestalten. Nicht immer, aber häufig stehen sich die Forderungen nach einer lebensfähigen kommunalen Selbstverwaltung auf der einen Seite und nach möglichst großer Effizienz und Kostengünstigkeit der Verwaltung auf der anderen Seite als Gegensätze gegenüber. Der Grundgesetzgeber hat sich im Bewußtsein dieser Gegensätzlichkeit in Art. 28 II S. 1 GG für ein ausgeprägtes Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden entschieden.

In der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes ist eine Absage an ein radikalegalitäres Demokratieverständnis zu sehen, das auf der Idee eines einheitlichen Volkswillens basiert. Je größer die Zahl der öffentlichen Anliegen ist, die zentral und im Wege demokratischer Mehrheitsentscheidung geregelt werden, desto größer wird - worauf Leibholz hinweist [1] - zwangsläufig die Zahl der überstimmten Minderheiten. Deshalb - so Leibholz [2] - werde eine Demokratie liberaler Prägung bestrebt sein, den Freiheitsraum dadurch zu vergrößern, daß sie Materien, die nicht zwingend Angelegenheiten des Volkes seien, demjenigen Teil der Bevölkerung zur eigenverantwortlichen Entscheidung übertrage, der in erster Linie von ihnen betroffen werde. Durch Art. 28 II S. 1 GG soll also einer übergroßen Konzentration der Macht in den zentralen Stellen begegnet werden [3].

Zieht man das Fazit aus diesen Überlegungen, so wird man die Selbstverwaltungsgarantie mit Recht als eine der wesentlichen Grundlagen unserer Demokratie ansehen. Freilich wäre der Schluß verfehlt, daß auf Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung keine Rücksicht genommen werden bräuchte und daß ein möglichst großes Mitspracherecht der örtlichen Selbstverwaltung zum alleinigen Maßstab zu erheben sei. Der zutreffende gedankliche Ansatzpunkt liegt vielmehr in der Folgerung, daß das wünschenswerte Maß gemeindlicher Entscheidungsfreiheit auf Grund einer A b w ä g u n g zwischen dem Verlangen nach möglichst effektvollem Vollzug der öffentlichen Aufgaben und den Werten

---

1) Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 II GG, DVBl. 1973 S. 715.

2) Leibholz a. a. O.

3) Vgl. von Unruh, Der Bürger und seine kommunale Selbstverwaltung, Kommunalpolitische Blätter 1971 S. 1028 ff und S. 1092 ff.

der bürgerschaftlichen Mitverantwortung zu ermitteln ist [1]. So wäre es z. B. bedenklich, die Grenzen der Landesplanung im Verhältnis zum örtlichen Wirkungsbereich allein unter dem Gesichtspunkt der schlagkräftigen Durchführung öffentlicher Aufgaben zu ziehen. Auch die genannten bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bezugspunkte müssen hinlänglich berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang sollen die vielfach erörterten Schwächen der gemeindlichen Selbstverwaltung wie unzureichende Qualifikation von Ratsherren, mangelnde Berücksichtigung überörtlicher Zusammenhänge und ungenügende Fähigkeit zu großräumiger Aufgabenerfüllung [2] nicht verkannt werden. Auch soll nicht übersehen werden, daß gerade im Bereich der Raumordnung die Gemeinden schwerwiegende Fehlentwicklungen zu verantworten haben. Stich weist darauf hin, daß es zu den "raumordnungswidrigen Selbstverständlichkeiten" [3] gehöre, daß nahezu jede Gemeinde ohne Rücksicht auf ihre Bevölkerungs-, Erwerbs-, Wirtschafts- und Landschaftsstruktur einen oder mehrere Industriebereiche haben zu müssen glaubt. Obwohl dieser Katalog von Fehlentwicklungen und Versäumnissen noch fortgesetzt werden könnte, wäre es gleichwohl nicht vertretbar, immer weitergehende staatliche Eingriffe in den Besitzstand kommunaler Kompetenzen zu befürworten. Die Konsequenz aus den genannten Tatsachen sollte angesichts der fundamentalen Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltung für unser demokratisches Staatswesen vielmehr darin bestehen, die Gemeinden zu befähigen zu versuchen, die ihnen gestellten Aufgaben besser und wirksamer zu erfüllen, wo immer sich eine Chance dazu bietet.

Bedeutsame Schritte in dieser Richtung sind insbesondere durch die kommunale Gebietsreform unternommen worden [4]. Denn die Zusammenlegung der zen-

---

1) Ebenso von Unruh, Hemmung eines "despotisme administratif", DÖV 1970 S. 584.

2) Siehe hierzu Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung AfK 1973 S. 22 ff.

3) Stich, Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates an die städtebauliche Entwicklungsplanung, NJW 1974 S. 1679; ders.: Landes-, Regional- und Städteplanung, Baurecht 1974 S. 91.

4) Zur kommunalen Gebietsreform in NRW siehe u. a.: Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 126 ff; Neunter Bericht der Landesregierung NRW über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung, S. 36 f; Niemeier, Raumordnung und Verwaltungsgliederung in NRW seit dem 2. Weltkrieg, S. 151 ff.

tralen Orte mit ihren Nahversorgungsbereichen zu neuen Gemeinden [1] und die damit verbundene Beseitigung der Zwerggemeinden hat die Verwaltungskraft der Kommunen erheblich gesteigert. Hierdurch wurden die verwaltungsorganisatorischen Grundlagen für eine wirkungsvollere Arbeit der Gemeinden gelegt; und manche Angriffe gegen die gemeindliche Selbstverwaltung [2] sind gegenstandslos geworden, die ihre Rechtfertigung aus veralteten kommunalen Strukturen herleiteten.

Ferner führte die Finanzreform des Jahres 1969 zu einer Minderung der Abhängigkeit der Gemeinden vom Gewerbesteueraufkommen [3]. Damit wurde dieser Steuer etwas von ihrer raumordnungsfeindlichen Wirkung [4] genommen. Das Gemeinde-Finanzsystem bietet allerdings unter Gesichtspunkten der Raumordnung auch heute noch manchen Anlaß zur Kritik, wobei diese Aspekte allerdings nicht weiter vertieft werden können.

Wie schließlich die Bestrebungen zu einer stärkeren Beteiligung der Öffentlichlichkeit insbesondere an Planungsprozessen [5] beweisen, ist auch und gerade in einer industriellen Massengesellschaft der Wunsch nach Mitsprache und Mitbestimmung am örtlichen Geschehen sehr lebendig. Das Hauptproblem ist hierbei, wie diese Tendenzen für die kommunale Selbstverwaltung nutzbar gemacht werden können und sich nicht ihren Weg gewissermaßen an dieser Institution vorbei bahnen. Viel wird hierbei davon abhängen - das ergeben die aufschlußreichen Ausführungen Ellweins [6] -, ob die Parteien auf der lokalen Ebene, die heute die kommunale Selbstverwaltung beherrschen, in der Lage sein werden, mehr als bisher den interessierten Bürger an die Arbeit in der gemeindlichen Selbst-

---

1) Speziell zum Zusammenhang zwischen Raumordnung und kommunaler Gebietsreform s. u. a.: Hoppe, Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl. 1971 S. 473; Halstenberg, Grundlagen und Ziele der Landesentwicklung in NRW, RuR 1973 S. 3, 5.

2) Siehe: Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 51 f.

3) Vgl. Art. 106 VI GG und die dort vorgesehene Gewerbesteuerumlage zugunsten von Bund und Ländern, ferner das Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. 9. 1969 (BGBl. I S. 1587).

4) Vgl. Herzner, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 3179; Ellwein, Parteien und kommunale Öffentlichkeit, AfK 1971 S. 21 (Gemeindepolitik sei weithin eine Funktion des Gewerbesteueraufkommens).

5) Siehe: Hollatz, Planung und Öffentlichkeit, Der Landkreis 1971 S. 183 f; Stich, Landes-, Regional- und Stadtplanung, Baurecht 1974 S. 93; Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 1973 S. 32 ff.

6) Ellwein, Parteien und kommunale Öffentlichkeit, AfK 1971 S. 11 ff.

verwaltung heranzuführen.

Um diese Chancen für ein wirkungsvolles Engagement des Bürgers im lokalen Bereich offenzuhalten, sollte gerade in dem so wichtigen Bereich der Landesplanung ein mittlerer Weg zwischen der starken Betonung des Selbstverwaltungsgedankens nach Ende des zweiten Weltkrieges und der in der jüngsten Zeit bisweilen anzutreffenden Überbetonung der Notwendigkeit staatlicher Planung gefunden werden.

II. Gang der Untersuchung

Der gedankliche Weg, den die Erörterungen im 3. Kapitel einzuhalten haben, ist durch die Grundgesetzbestimmung des Art. 28 II S. 1 GG vorgezeichnet: Zunächst ist zu klären, ob die Bauleitplanung als dasjenige gemeindliche Tätigkeitsfeld, das von der Landesplanung am nachhaltigsten betroffen wird, unter den Schutz der Selbstverwaltungsgarantie fällt, d. h., ob es sich insoweit um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt. Sodann taucht die Frage auf, ob die Landesplanung einen Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht darstellt; bejahendenfalls ergibt sich für das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht das sehr komplexe und umstrittene Problem seiner Vereinbarkeit mit dem Gesetzesvorbehalt in Art. 28 II GG.

Abschließend soll die Frage behandelt werden, wie weit die Ziele der Landesplanung das gemeindliche Planungsrecht einengen dürfen. Diese Untersuchung zum Kernbereich der Planungshoheit ist speziell auf das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht, insbesondere auf die 3. DVO zum LPlG NW, zu beziehen.

III. Bauleitplanung, eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

1. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im allgemeinen

Die Frage, ob die Bauleitplanung, d. h. die Erstellung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen, als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i. S. des

Art. 28 II S. 1 GG anzusehen ist, hat das BBauG nicht entschieden; dort heißt es zwar in § 2 I: "Die Bauleitpläne sind von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen, sobald und soweit es erforderlich ist." Auch der Entwurf für ein neues BBauG bestimmt in ähnlicher Weise, daß die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen seien, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sei [1]. Dadurch ist aber nicht etwa eine verbindliche Interpretation des Grundgesetzes dahin vorgenommen worden, daß die Bauleitplanung den Schutz des Art. 28 II GG genießt. Das Grundgesetz ist vielmehr aus sich selbst heraus zu interpretieren. Es kann daher vorkommen, daß der einfache Gesetzgeber der Gemeinde eine Aufgabe zur eigenverantwortlichen Erledigung zuweist, ohne daß es sich hierbei um eine "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" im Sinne des GG handelt [2].

Somit ergibt sich die Notwendigkeit, nach einer Definition oder zumindest nach einer erläuternden Umschreibung der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" zu suchen [3].

Das BVerwG [4] hat im Jahre 1958 im Falle der Aufbau-Planung für Schleswig-Holstein maßgeblich auf die historische Entwicklung abgestellt, als es darum ging, über die Zuordnung dieser öffentlichen Aufgabe zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu entscheiden. Das BVerwG tendierte seinerzeit dazu, die schleswig-holsteinische Aufbau-Planung - jedenfalls soweit es um die Ausweisung von Baugebieten ging - nicht als örtliche Angelegenheit anzusehen, da im ehemals preußischen Rechtsgebiet die Ausweisung von Baugebieten nicht Aufgabe der Selbstverwaltung gewesen sei [5]. Während das BVerwG in dieser Entscheidung die historische Entwicklung heranzog, um zu bestimmen, welche Materien Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind, benutzte es in anderen Entscheidungen denselben Maßstab dazu, den gegen jede staatliche Reglementierung geschützten Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zu ermitteln [6]. Es erscheint aber kaum miteinander vereinbar, das Kriterium der geschichtlichen Entwicklung sowohl bei der Frage nach den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als auch bei der davon zu unterscheidenden Frage nach dem gegen

---

1) S. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbau-Gesetzes §§ 1 a III, 2 I (BT-Drucks. 7/2496, S. 4).

2) So auch Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 141.

3) Zur Frage eines vorstaatlichen, nicht auf staatlicher Zuweisung beruhenden Aufgabenbereichs der Gemeinden s. Schunck, Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden, S. 476.

4) BVerwG Bd. 6 S. 342 ff (vom 20. 5. 1958).

5) BVerwG, a. a. O. S. 345.

6) Siehe: BVerwG Bd. 6 S. 19 ff (25), Bd. 31 S. 345 ff (355).

jede gesetzliche Schmälerung gesicherten Kernbereich zu Rate zu ziehen [1].

Konsequenterweise hat das BVerfG in den zur Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden ergangenen Entscheidungen [2] die historische Entwicklung ausschließlich zur Klärung des Kernbereichs herangezogen. Den Begriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hat das höchste Verfassungsgericht bislang nur einmal - nämlich im 8. Bande [3] - näher erläutert und hierbei eine Definition gegeben, die nicht auf die historische Situation abstellt. Die zitierte Entscheidung des BVerwG vom 20. 5. 1958 (Bd. 6 S. 342 ff) kann nach alledem nur als eine unzutreffende Deutung der Rechtsprechung des BVerfG gewertet werden. Auch die Einwände in der planungsrechtlichen Literatur gegen eine Rechtsprechung des BVerfG, die die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft angeblich historisch bestimmt, erscheinen hiernach als gegenstandslos [4]. Leibholz, der selber an Entscheidungen des BVerfG zur Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden mitgewirkt hat [5], hat in jüngster Zeit bemerkenswerte Ausführungen zu der historischen Betrachtungsweise des BVerfG im Zusammenhang mit Art. 28 II GG gemacht und die geschichtliche Betrachtungsweise lediglich auf den Kernbereich bzw. den unantastbaren Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie bezogen [6]. Erst beim Problem des Kernbereichs ist also auf die Geschichte des Städtebaurechts einzugehen.

Das BVerfG definiert Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in der bereits erwähnten Entscheidung wie folgt: "Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises sind nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden

---

1) Friesenhahn, Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der BRD und im Lande NRW und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, S. 118 f; Hamann-Lenz, GG-Komm. Art. 28 Anm. 6; Maunz-Dürig-Herzog, GG-Komm. Art. 28 Rdnr. 30 bestimmen die "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" entwicklungsgeschichtlich.

2) Vgl. BVerfG 1, S. 167 ff (178), BVerfG 7, S. 358 ff (364)/8, 332 ff (359)/11, 266 ff (274)/17, 172 ff (182)/22, 181 ff (205)/23, 353 ff (366)/26, 228 ff (238).

3) BVerfG Bd. 8 S. 122 ff (134).

4) S. Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 48 ff; Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 60 ff.

5) Vgl. z. B. die Unterzeichneten in BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (245).

6) Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 II GG, DVBl. 1973 S. 716.

können" [1]. Diese Definition des BVerfG hat in der Literatur weitgehend Zustimmung gefunden [2]. Sie ist allerdings sehr auslegungsfähig.

Zum Teil wird in der Literatur das Kriterium des Entstehungsgrundes einer Aufgabe ("Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln") stark betont oder sogar für allein maßgeblich gehalten. So führt Conrady aus, die Örtlichkeit der Aufgabe bezeichne den Entstehungsgrund. Es handele sich bei Art. 28 II S. 1 GG um Aufgaben, die typischerweise durch das Zusammenleben in der nachbarlichen Gemeinschaft entstünden. Letztere sei gekennzeichnet durch das Nebeneinander-Wohnen und Wirken einer Vielzahl von Menschen in unmittelbarer räumlicher Verbundenheit. Die so gedeutete Örtlichkeit umfasse den tatsächlichen Lebensraum des Menschen [3].

Es ist kennzeichnend für die Vertreter der Auffassung, nach der vom Entstehungsgrund her abzugrenzen ist, daß sie den Begriff der örtlichen Gemeinschaft nicht an die bestehenden Gemeindegrenzen binden, sondern stattdessen einen soziologischen, an den tatsächlichen Lebensverhältnissen orientierten Begriff der örtlichen Gemeinschaft einführen. Dies beruht darauf, daß man angesichts der Vielzahl von Verflechtungen zwischen den einzelnen Gemeinden so gut wie keine eindeutig örtliche Aufgabe ausmachen könnte, wenn man die Gemeinde in ihren tatsächlichen Verwaltungsgrenzen als Entstehungs-Gebiet voraussetzen würde. Wo aber soll der somit zwangsläufig als Entstehungs-Grundlage eingeführte tatsächliche Lebensraum enden? Erstreckt er sich, wie Conrady meint [4], maximal auf das Gebiet eines Landkreises oder erstreckt er sich, wie Klotz annimmt [5], auf das Gebiet einer Region? In der Tat kommt derjenige, der die örtliche Gemeinschaft aus den Gemeindegrenzen herauslöst, zu erheblichen Unsicherheiten oder gar zu der Feststellung Pappermanns, der Begriff der örtlichen Gemeinschaft

---

1) BVerfG Bd. 8 S. 122 ff (134).

2) Leibholz-Rinck, GG-Komm. Art. 28 Rdnr. 16; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 42.

3) Conrady, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 II S. 1 GG, DVBl. 1970 S. 410; ähnlich: Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 52 f; von Unruh, Gemeinderecht, S. 95.

4) Conrady, a. a. O. S. 411.
OVG Lüneburg DVBl. 1970 S. 801 ff (802) spricht vom "durchaus variablen und an bestehende Gebietsgrenzen nicht gebundenen Begriff örtliche Gemeinschaft".

5) Klotz, Zuständigkeiten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967 S. 187.

sei in der Auflösung begriffen [1]. So läßt sich fragen, ob z. B. das Ruhrgebiet von Hamm bis Duisburg einen einheitlichen Lebensraum darstellt bzw. ob dieses Gebiet unter tatsächlichen Gesichtspunkten überhaupt in voneinander abgrenzbare Lebensräume aufgeteilt werden kann.

Zu diesen Unsicherheiten bei der Umgrenzung eines natürlichen Lebensraumes tritt der Einwand Rutkowskis [2], daß es widersprüchlich sei, den Gemeinden die Regelungs-Zuständigkeit für Aufgaben zuzubilligen, die aus einem über ihr eigenes Territorium hinausgehenden Gebiet erwachsen und dann konsequenterweise auch einer überörtlichen Form der Erledigung bedürften. Diese Überlegung führt Rutkowski zu dem zutreffenden Schluß, daß die örtliche Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 II GG die in der jeweiligen Gemeinde lebende Bevölkerung sei. Ist das aber richtig, so lassen sich - wie bereits ausgeführt - bei den heute herrschenden intensiven Verflechtungen von Ort zu Ort kaum noch Aufgaben ausmachen, deren Entstehung eindeutig einer bestimmten örtlichen Gemeinschaft zugerechnet werden kann. Eine derartige einengende Interpretation der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft kann nicht Sinn des Art. 28 II GG sein.

All dieses zeigt, daß das Kriterium des Entstehungsgrundes bei den heutigen Verhältnissen weitgehend ungeeignet ist, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 II S. 1 GG zu ermitteln. Am Beispiel der Abfallbeseitigung soll dies noch näher veranschaulicht werden: Noch bis in die jüngste Vergangenheit galt die Müllbeseitigung als eine typische Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft [3]. Im Abfallbeseitigungsgesetz vom 7. 6. 1972 [4] hat es jedoch der Bund den Ländern überlassen, die für die Abfallbeseitigung zuständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts zu bestimmen (§ 3 II). Hierauf fußend bezeichnete das Abfallgesetz für das Land NRW vom 18. 12. 1973 [5] in § 1 Abs. 1 grundsätzlich die kreisfreien Städte und Kreise - also nicht mehr die kreisangehörigen Gemeinden - als die für die Abfallbeseitigung zuständigen Körperschaften. Ferner führte das Landesabfallgesetz NRW überörtliche Abfallbeseitigungspläne ein, die unter der Federführung des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu erstellen sind (§§ 6 ff LandesabfallG).

---

1) Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973 S. 507.

2) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 109 f.

3) So Stich, Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates an die städtebauliche Entwicklungsplanung, NJW 1974 S. 1679 Anm. 54; Model-Müller, GG-Komm. Art. 28 Anm. 3 B.

4) BGBl. I S. 873.

5) GV NW S. 562.

Wenn im Bereich der Müllbeseitigung - wie auch im gesamten Bereich der Versorgung [1] - sich die überörtlichen Organisationsformen immer mehr durchzusetzen beginnen, so läßt sich das mit Gesichtspunkten des Entstehungsgrundes der Aufgabe nicht erklären. Man kann im Grunde überhaupt nicht klar feststellen, in welchem Bereich z. B. die Aufgabe, Müll zu beseitigen, entsteht. Die Auffassung, die Notwendigkeit zur Abfallbeseitigung erwachse aus der örtlichen Gemeinschaft, also für jede Gemeinde gesondert, läßt sich ebenso begründet vertreten wie die entgegengesetzte Ansicht, erst in der Region oder gar einheitlich im ganzen Lande gelange die Aufgabe der Abfallbeseitigung zur Entstehung. Tatsächlich ist das Hochwandern vieler Aufgaben zu den Kreisen und von dort zu höheren Gebietskörperschaften in erster Linie auf technische Notwendigkeiten zurückzuführen. Durch welche Gebietskörperschaft eine Aufgabe am sachdienlichsten erledigt werden kann, ist eine Frage vielschichtiger Überlegungen und Wertungen.

Das legt es nahe, sich auf das vom BVerfG für die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft alternativ angebotene Kriterium zu besinnen: nämlich auf den spezifischen Bezug einer Aufgabe auf die örtliche Gemeinschaft [2]. Das BVerfG hat nicht näher erläutert, was den spezifischen Bezug einer Aufgabe zur örtlichen Gemeinschaft, d. h. zur Gemeindebevölkerung, ausmacht [3]. Unter dem Rubrum "spezifischer Bezug zur Gemeinde" lassen sich jedoch eine ganze Reihe von Gesichtspunkten nennen:

Sehr wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang das Merkmal der örtlichen Besonderheiten. Spielen bei der Erledigung einer Aufgabe die lokalen Gegebenheiten eine entscheidende Rolle, so hat diese Aufgabe dadurch einen spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft und es wird sich in der Regel um eine Angelegenheit des örtlichen Wirkungskreises handeln. Eignet sich dagegen eine Aufgabe zu einer in jeder Gemeinde gleichmäßigen, von lokalen Besonderheiten unabhängigen Art der Durchführung, so wird man schwerlich eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft annehmen können [4]. Den spezifischen Be-

---

1) Hierzu Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 1973 S. 22 ff, 41 f.

2) Siehe BVerfG Bd. 8 S. 134.

3) Dafür bestand keine Notwendigkeit, da im entschiedenen Fall eine ganz eindeutige Kompetenzüberschreitung von seiten der Gemeinden vorlag (Amtliche Befragung über Atomwaffen in der BRD).

4) Model-Müller, Grundgesetz für die BRD, Taschen-Komm. Art. 28 Anm. 3 B meinen: Bei einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sei entscheidend, "daß die Aufgabe wegen der örtlichen Besonderheiten in den Gemeinden qualitativ unterschiedlich ist". S. hierzu auch Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 33.

zug einer Aufgabe zur örtlichen Gemeinschaft kann man auch daraus herleiten, daß die betreffende Angelegenheit in erster Linie lokale Interessen berührt. Umgekehrt spricht das Überwiegen von überörtlichen Interessen gegen die Annahme einer "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" [1]. Letztlich erscheint es notwendig, zur Ermittlung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 II S. 1 GG die Gesichtspunkte, die für eine eigenverantwortliche Erledigung der Aufgabe durch die Gemeinden sprechen, gegen die einer solchen Lösung widersprechenden Gesichtspunkten abzuwägen. Hierbei haben die Merkmale der örtlichen Besonderheiten und des Überwiegens örtlicher Interessen nur eine Hilfsfunktion; ihr Vorliegen legt es nahe, eine "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" zu bejahen. Darüberhinaus können eine Reihe anderer Aspekte, auch Überlegungen technischer und verwaltungsorganisatorischer Art, in die genannte Abwägung einbezogen werden. Ergibt die Abwägung, daß die Erledigung der fraglichen Aufgabe durch die Gemeinden die sachdienlichste Lösung darstellt, so hat diese Aufgabe einen spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft im Sinne der Definition des BVerfG. Ergibt hingegen die Abwägung, daß Landkreise, regionale Verwaltungsträger oder das Land die betreffende Aufgabe am vollkommensten zu erfüllen imstande sind, so fehlt dieser Aufgabe der spezifische Bezug zur örtlichen Gemeinschaft.

Man mag gegen die hier vorgeschlagene Kennzeichnung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einwenden, daß sie sich zu sehr auf das unsichere Feld reiner Zweckmäßigkeitserwägungen begibt. Indessen hat sich bei der heutigen realen Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Gemeinden und den Kreisen und den anderen öffentlichen Aufgabenträgern eine Abgrenzung nach bloßen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten praktisch bereits weitgehend durchgesetzt [2]. Das BVerfG schließlich erteilt in seiner Definition der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" einer juristisch-begrifflichen Kompetenzabgrenzung eine deutliche Absage, indem es über den spezifischen Bezug der Aufgabe zur örtlichen Gemeinschaft hinaus verlangt, daß die betreffende Aufgabe von der örtlichen Gemeinschaft auch eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden kann [3]. Wenn vom BVerfG in der zweiten Passage seiner Definition

---

1) Ähnlich: Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 131 Anm. 71; Riechels, Eigenentwicklung - ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung, DVBl. 1968 S. 363; Stern in: Bonner Kommentar Art. 28 Rdnr. 86.

2) So kündigt Weyer, Funktionalreform, Inhalt - Weg - Ziel, S. 36 ff eine Aufgabenverteilung nach Abschluß der Funktionalreform an, die ganz auf Zweckmäßigkeitserwägungen zugeschnitten ist. Das gilt auch für die künftigen Aufgaben der Gemeinden.

3) Vgl. BVerfG Bd. 8 S. 122 ff (134).

ausdrücklich auf eine hinlängliche Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Aufgabenerfüllung abgehoben wird, so bedeutet das, daß auch nach Ansicht des BVerfG die Zweckdienlichkeit einer Aufgabenträgerschaft der Gemeinde in jedem konkreten Fall festzustellen ist [1].

2. Die Bauleitplanung der Gemeinden im besonderen

Wendet man das gewonnene Ergebnis auf die Bauleitplanung an, so ergibt sich: Nur wenn die Gesichtspunkte, die für eine Bauleitplanung durch die Gemeinden sprechen, gewichtiger sind als die Argumente, die eine überörtliche Erfüllung dieser Aufgabe nahelegen, kann die Bauleitplanung als eine "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" angesehen werden.

Zunächst sei jedoch noch darauf hingewiesen, daß eine Kennzeichnung der Bauleitplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nicht zur Folge hat, daß die Gemeinden diese Planungskompetenz völlig frei und ungebunden ausüben dürfen. Der Gesetzesvorbehalt in Art. 28 II S. 1 GG gestattet es vielmehr dem Gesetzgeber, den Gemeinden vielfältige Beschränkungen, vor allem solche im überörtlichen Interesse, aufzuerlegen. Eine etwaige Einordnung der Bauleitplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft besagt daher nur, daß die Gemeinden diese Aufgabe grundsätzlich, unbeschadet gesetzesförmiger Beschränkungen, eigenverantwortlich verwalten können. Es ist also zu fragen, ob es eine sachdienliche Lösung darstellt, wenn den Gemeinden die Ortsplanung im Grundsatz zusteht [2].

Das Kriterium der örtlichen Besonderheiten spricht sehr stark für eine Zuordnung der Bauleitplanung zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft; Aufgabe der Bauleitpläne ist es gemäß § 1 I BBauG, die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen. Im Flächennutzungsplan, der noch am ehesten in den Kompetenzbereich überörtlicher Aufgabenträger hineinpassen würde, ist für das ganze Gemeindegebiet die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 I

---

1) Eine starke Betonung auf Gesichtspunkte der Leistungsfähigkeit bei Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft legen auch: Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 1973 S. 15; Wolff, Verwaltungsrecht II S. 192.

2) A. A.: Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 114 ff; Für ihn ist der Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft identisch mit dem, was die h. L. als Kernbereich bezeichnet; hierzu unten 3. Kapitel VI.

BBauG). Die Planung der städtebaulichen Entwicklung - auch in ihren Grundzügen - ist ganz entscheidend durch lokale Besonderheiten geprägt. Es gibt keinen Flächennutzungsplan, der unverändert von einer Gemeinde auf eine andere übertragen werden könnte. Wenn sich aber die Bauleitplanung in so hohem Maße auf die örtlichen Bedürfnisse, die lokalen Gegebenheiten und die spezifischen Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden einstellen muß, dann liegt es nahe, die Gemeinden auch selbst über die Bauleitplanung entscheiden zu lassen.

Das Kriterium der beteiligten Interessen läßt ebenfalls eine Bauleitplanung angeraten erscheinen, die grundsätzlich in der Hand der Gemeinden liegt. Insbesondere durch den Flächennutzungsplan werden Typus, Art und Aufgaben einer Gemeinde sichtbar gemacht und in seiner bzw. ihrer zukünftigen Entwicklung nachhaltig beeinflußt [1]. Hauptbetroffene sind bei der Flächennutzungsplanung - trotz aller Anerkennung ihrer überörtlichen Bezüge [2] - zumeist die jeweiligen Gemeindebewohner. Zu ihren Lasten und zu ihren Gunsten gehen in erster Linie die wirtschaftlichen, verkehrsmäßigen, versorgungstechnischen und sonstigen Folgen der Flächennutzungsplanung [3]. Dies gilt im Grundsatz für sämtliche in § 5 II BBauG für Flächennutzungspläne vorgesehene Darstellungen, insbesondere auch für die praktisch sehr bedeutsamen Aussagen über Art und Maß der baulichen Nutzung (§ 5 II Nr. 1 BBauG). Erst recht läßt sich ein überwiegend örtlicher Interessenbezug bei den detaillierten Festsetzungen in Bebauungsplänen feststellen (vgl. § 9 BBauG). Ganz auf überörtliche Interessen ausgerichtete Festlegungen der Bodennutzung wie Flugplätze, Bahnlinien, Fernstraßen, Landstraßen usw. sind zumeist ohnehin besonderen Fachplanungen vorbehalten und in die Bauleitpläne lediglich nachrichtlich zu übernehmen (§§ 5 V, 9 IV BBauG). Wenn auch durch manche Darstellungen in Flächennutzungsplänen in erster Linie die Belange der überörtlichen Gemeinschaft tangiert werden, so erweist sich dennoch alles in allem diese Planart vom Standpunkt der beteiligten Interessen aus als überwiegend ortsbezogen.

Schwieriger fällt die Entscheidung unter technischen und verwaltungs-organisatorischen Gesichtspunkten. Gegen kleinere Gemeinden und Zwerggemeinden ist wiederholt der Vorwurf erhoben worden, sie seien zu einer sachgemäßen Bauleitplanung nicht imstande [4]. Zwar können auch verwaltungsschwache Gemeinden

---

1) Vgl. Brügelmann-Grauvogel, BBauG-Komm. § 5 Anm. 1.

2) Vgl. hierzu u. a. Laux, Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1973 S. 429; Stich, Landes-, Regional- und Stadtplanung, Baurecht 1974 S. 98.

3) So auch Heitzer-Oestreicher, BBauG-Komm. § 2 Anm. 1.

4) So Schrödter, BBauG-Komm. § 2 Rdnr. 1; Heitzer-Oestreicher, BBauG-Komm. Einl. zum BBauG Anm. V (S. 8).

den Mangel fehlender Planungsfachkräfte in ihrer Verwaltung zum Teil dadurch ausgleichen, daß sie qualifizierte Stadtplaner mit der Erarbeitung eines Bauleitplan-Entwurfes beauftragen [1]. Anlaß zu Kritik bietet aber die Neigung vor allem kleiner Gemeinden, die Bauleitplanung in den Dienst partikulärer Interessen zu stellen und dadurch allgemein anerkannte Planungsgrundsätze - wie etwa den Grundsatz, eine Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden - zu vernachlässigen [2]. Zur mangelnden Bereitschaft kleiner Gemeinden, mit den Nachbargemeinden zusammenzuarbeiten, treten vor allem die objektiven Schwierigkeiten, auf ihrem zu geringen Territorium einen Ausgleich der Ansprüche an die Bodennutzung sinnvoll zu verwirklichen.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß in Nordrhein-Westfalen vor der kommunalen Neugliederung am 1. 4. 1967 rund 2300 Gemeinden vorhanden waren und daß deren Zahl sich bis zum 1. 1. 1970 auf rund 1270 verminderte [3] und heute sogar nur noch ca. 400 beträgt. Aus diesen Zahlen kann man die tiefgreifenden Wandlungen ermessen, die die kommunalen Strukturen durch die Gebietsreform in Richtung auf eine Maßstabvergrößerung erfahren haben. Da die Bildung neuer Gemeinden zudem nach dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip mit dem Ziel erfolgte, die Nahversorgungsbereiche zentraler Orte zu neuen Gemeinden zusammenzufassen [4], verfügen nunmehr nach Abschluß der Gebietsreform fast alle nordrhein-westfälischen Kommunen über einen Planungsraum, der es ihnen nach Größe und Zuschnitt erlaubt, die Ordnungsfunktion der Bauleitplanung in befriedigender Weise zur Geltung zu bringen.

So führt Weyer aus [5], daß als das wesentliche Ergebnis der kommunalen Neugliederung in vielen Erfahrungsberichten die Verbesserung der Bauleitplanung bezeichnet werde. Insbesondere habe in der ländlichen Zone die herbeigeführte Übereinstimmung des neuen Gemeindegebietes mit dem Nahversorgungsbereich erstmals die Möglichkeit eröffnet, unabhängig von den bisherigen Gemeindegrenzen die neuen Flächennutzungspläne sorgfältig vorzubereiten, insbesondere durch gründliche Strukturuntersuchungen, Schulentwicklungspläne, Verkehrsuntersuchungen, Straßenbaupläne und großräumige Pläne zur Versorgung und Entsorgung. Die Bereitschaft, der Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken, und

---

1) Herzner, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 3178.

2) Siehe: Gelzer, Bauplanungsrecht, S. 9.

3) Vgl. 7. Bericht der Landesregierung NRW über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung, S. 25; zum Problem der Zwerggemeinden aus der Sicht der Raumordnung s. auch Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 123.

4) Ebenso 9. Bericht der Landesregierung NRW über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung, S. 37.

5) Weyer, Funktionalreform, Inhalt - Weg - Ziel, S. 8 f.

die Bebauung auf die vorhandenen Ortskerne zu beschränken, habe in den jetzt geschaffenen größeren Gemeinden deutlich zugenommen.

Fügt man hinzu, daß die neuen größeren Gemeinden auch in der Lage sind, besser geschultes Personal für die Planungsaufgaben einzustellen, so wird man nach der kommunalen Neugliederung aus verwaltungsorganisatorischer Sicht keine prinzipiellen Bedenken mehr gegen eine Bauleitplanung durch die Gemeinden erheben können.

Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß die Bauleitplanung dadurch, daß sie über die Bodennutzung entscheidet, in die wichtigsten Selbstverwaltungsbereiche der Gemeinden hineinwirkt. Ohne die Kompetenz zur Bauleitplanung würde die Selbstverwaltung der Gemeinden in der Tat nur noch ein Schattendasein führen. Halstenberg verdient Zustimmung, wenn er ausführt: "Es ist mit ganz besonderem Recht darauf hingewiesen worden, daß die städtebauliche Willensbildung geradezu der Prüfstein und das Instrument dazu sei, örtliches Verantwortungsbewußtsein in demokratisch staatsbürgerlicher Weise zu entwickeln [1].

Die vorstehenden Überlegungen führen sämtlich zu dem Ergebnis, daß die Bauleitplanung zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 II S. 1 GG zu zählen ist. Dies gilt insbesondere auch für die gesamte Flächennutzungsplanung. Denn auch sie hat örtliche Besonderheiten in starkem Maße zu berücksichtigen und auch sie berührt überwiegend örtliche Interessen. Zudem kann die Flächennutzungsplanung von den heutigen Gemeinden vom Gebietszuschnitt her bewältigt werden und schließlich stellt sie einen Eckpfeiler lebendiger Selbstverwaltung dar.

Im Grundsatz wird diese Auffassung auch vom Schrifttum nahezu einhellig vertreten [2]. Verschiedentlich wird jedoch Teilen der Bauleitplanung, insbesondere

---

1) Halstenberg, Landesplanungsrecht und kommunale Planungshoheit, Der Landkreis 1961, S. 324.

2) So Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 182 f; Brügelmann-Asmuß, BROG-Komm., Einführung in die Landesplanungsgesetzgebung Anm. VI 3; Ernst, Das Bundesbaugesetz, BBauBl. 1960 S. 297 ff (299); Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. § 2 Rdnr. 2, 3; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. I AT S. 307, 313; Friauf, Baurecht und Raumordnung, S. 399; Halstenberg, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, S. 17 f; Hamann, Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das BBauG, S. 9; Heitzer-Oestreicher, BBauG-Komm. § 2 Anm. 1; Hendler, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und Raumordnung, Der Städtetag 1971 S. 680; Hohberg, Das Recht der Landesplanung S. 34 f; Holtheide, Das Zusammenwirken der Gemeinde und der Baugeneh-

der Flächennutzungsplanung, der Charakter einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft abgesprochen.

So ist z. B. Evers [1] der Auffassung, daß die Bauleitplanung so, wie sie das BBauG ausgestaltet habe, nicht den Schutz des Art. 28 II GG genieße. Während z. B. die Ausweisung von Bauflächen für die ortsansässige Bevölkerung eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sei, sei dies bei anderen Planungen wegen ihres überwiegend überörtlichen Bezugs nicht der Fall, so etwa nicht beim Ausweis von Flächen für großräumige Erholungsgebiete und für die Industrieansiedlung. Riechels [2] vertritt eine ähnliche Auffassung, wenn er nur solchen planerischen Festsetzungen den Charakter einer örtlichen Angelegenheit zubilligt, an denen das öffentliche Interesse der örtlichen Gemeinschaft im Verhältnis zum öffentlichen Interesse der überörtlichen Gemeinschaft überwiegt. Auf Grund dieser Abgrenzung kommt Riechels z. B. zu der Folgerung, daß die Wohnungsbau-Planung für den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft anzusehen sei, dagegen nicht die Wohnungsbau-Planung für ortsfremde Zuwanderer. Schultze [3] ist der Meinung, die Bauleitplanung diene der Daseinsvorsorge und sei aus diesem Grunde eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft; allerdings gelte das nur insoweit, als die Ortsplanung nicht in zu-

---

Fortsetzung der Fußnote 2) zu Seite 66:

migungsbehörde nach dem BBauG S. 7; Hoppe, Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen, S. 317; Köhnen, Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung, S. 70; Meyer-Stich-Titel, Bundesbaurecht, Komm. Vorbem. III vor § 1; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 27 f; Naumann, Gemeindliche Planungshoheit und Raumordnung, Stadtbauwelt 1971 S. 240 f; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 67 f; Schrödter, BBauG-Komm. § 2 Rdnr. 1; Schütz-Frohberg, Komm. zum BBauG, § 2 Anm. I; Stich, Umfang und Grenzen der Planungshoheit der Gemeinden, BlGrBWR 1966 S. 121; Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 194; Zinkahn, Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit, BlGrBWR 1963, S. 7; Lang, Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung, S. 96.

A. A.: Tirel-Rössler-Schumacher, Baurecht in NRW § 2 BBauG Anm. 1.

1) Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 142.

2) Riechels, Eigenentwicklung - ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung, DVBl. 1968 S. 363.

3) Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 75 ff (S. 78: "Das Recht, Bauleitpläne aufzustellen, und die Pflicht, sie den Zielen der Landesplanung anzupassen, machen erst zusammen den Umfang der Bauleitplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft aus.")

lässiger Weise von den Zielen der Landesplanung eingeschränkt werde. Rutkowski [1] schließlich ist ähnlich wie Schultze der Ansicht, daß nur der Teil der städtebaulichen Planung eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 II S. 1 GG darstelle, der nicht schon durch rechtsgültige Ziele der Landesplanung zu regeln sei. Dabei stellt Rutkowski für die Ziele der Landesplanung die Forderung auf, daß sie aus überörtlichen Gesichtspunkten zwingend geboten sein müßten [2].

Die Vertreter der Auffassung, nach der die Bauleitplanung nur teilweise als Angelegenheit des örtlichen Wirkungskreises anzusehen ist, wenden zur Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft andere als die hier vorgeschlagenen Kriterien an (z. B. Weitzel, Überwiegen des Interesses der örtlichen Gemeinschaft). Rutkowski und Schultze sind darüberhinaus der Auffassung, daß der Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft mit dem gegen jede staatliche Beeinflussung geschützten Aufgabenbereich der Gemeinden identisch sei.

In der vorliegenden Untersuchung wird demgegenüber mit der herrschenden Meinung zwischen einem weiteren Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und einem engeren - gegen jeden staatlichen Eingriff geschützten - Kernbereich gemeindlicher Zuständigkeiten unterschieden [3], wobei auf Grund der hier vorgeschlagenen Entscheidungs-Kriterien die Bebauungs- und Flächennutzungsplanung uneingeschränkt, d. h. mit sämtlichen Planinhalten der §§ 5, 9 BBauG, zum Kreis der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gerechnet wird.

Die Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG zum verfassungsrechtlichen Schutz der gemeindlichen Planungshoheit ist nach wie vor recht unergiebig:

Vom Bundesverfassungsgericht sind zwar schon eine ganze Reihe von Entscheidungen zu Art. 28 II GG, vornehmlich zur Personalhoheit der Gemeinden, ergangen [4]. Bis heute existiert jedoch noch keine Entscheidung des BVerfG, die sich speziell mit der Frage des Schutzes der gemeindlichen Planungshoheit durch Art. 28 II S. 1 GG befaßt. In seinem Rechtsgutachten vom 16. 6. 1954 über die

---

1) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 114 ff, 127 ff.

2) Rutkowski, a. a. O. S. 130 - 133.

3) Siehe hierzu unten 3. Kapitel VI.

4) Vgl. BVerfG Bd. 1 S. 167 ff; Bd. 7 S. 358 ff; Bd. 8 S. 332 ff; Bd. 11 S. 266 ff; Bd. 17 S. 172 ff; Bd. 21 S. 117 ff; Bd. 22 S. 181 ff; Bd. 23 S. 353 ff; Bd. 26 S. 228 ff.

Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß des Baugesetzes [1] spricht das oberste Verfassungsgericht allerdings von der "der Ortsstufe gestellten Aufgabe, die Bebauung planvoll zu leiten" [2]. Man würde diese beiläufige Aussage des Rechtsgutachtens jedoch überinterpretieren, wollte man in ihr die Anerkennung einer grundgesetzlich geschützten kommunalen Planungshoheit erblicken. Denn das BVerfG verhält sich in seinem Baugesetz-Gutachten lediglich über Gesetzgebungs- und nicht über Verwaltungszuständigkeiten. Zudem können mit der "Ortsstufe" ebenso gut die Landkreise wie die Gemeinden gemeint sein.

Das Bundesverwaltungsgericht tendierte - wie bereits ausgeführt - in seiner Entscheidung im 6. Bande dazu, der der heutigen Flächennutzungsplanung vergleichbaren Aufbau-Planung in Schleswig-Holstein den Charakter einer grundgesetzlich geschützten Selbstverwaltungsaufgabe abzusprechen [3]. In späteren Entscheidungen hat das BVerwG wiederholt den Begriff der Planungshoheit der Gemeinden gebraucht. Soweit sich das BVerwG dabei auf die Erwähnung der Planungshoheit beschränkt hat und keine Beziehung zu Art. 28 II GG hergestellt hat, sind diese Entscheidungen verfassungsrechtlich ohne Aussagewert [4]. Denn durch den Begriff "Planungshoheit" kann auch die Selbstverständlichkeit ausgesprochen sein, daß den Gemeinden nach dem Bundesbaugesetz die Befugnis zur Bauleitplanung zusteht. Daß den Gemeinden eine Planungshoheit auch nach dem Grundgesetz (Art. 28 II S. 1 GG) zusteht, hat das BVerwG bisher nur in wenigen Entscheidungen zum Ausdruck gebracht [5]. Immerhin bleibt festzustellen:

---

1) BVerfG Bd. 3 S. 407 ff.

2) BVerfG Bd. 3 S. 407 ff (424).

3) BVerwG Bd. 6 S. 342 ff (345) vom 20. 5. 1958.
§ 6 I des Aufbau-Gesetzes Schl. - H. (GVBl. Schl. - H. 1949 S. 93), der den Inhalt des in der genannten Entscheidung behandelten Aufbau-Planes umschreibt, lautet: "Im Aufbauplan ist darzustellen: 1. wie das Aufbaugebiet städtebaulich entwickelt werden soll, insb. mit Rücksicht auf die Verteilung der Bevölkerung, die Wohndichte und die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung sowie auf die Erfordernisse der Land- und Forstwirtschaft der gewerblichen Wirtschaft, des Verkehrs und des Landschafts- und Denkmalsschutzes; 2. welche grundlegenden Maßnahmen zur Durchführung der Planungsabsichten erforderlich werden."

4) Z. B. BVerwG DVBl. 1973 S. 448 ff (449); NJW 1974 S. 1961 ff (1964); DÖV 1974 S. 418 ff (420); OVG Münster BRS 1967 Nr. 54.

5) Vgl. BVerwG Bd. 22 S. 342 ff (346); BVerwG DVBl. 1969 S. 362 ff (363; "Allerdings ist das Selbstverwaltungsrecht und das damit verbundene Planungsrecht für den örtlichen Bereich den Gemeinden nach Art. 28 II GG nur im Rahmen der Gesetze eingeräumt"); BVerwG DÖV 1969 S. 853 ff (855); s. a. OVG Lüneburg DÖV 1969 1969 S. 642; VGH Bad. - Württ. BRS 1967 Nr. 2.

Auch das BVerwG geht davon aus, daß den Gemeinden ein von der Selbstverwaltungsgarantie mitumfaßtes örtliches Planungsrecht zusteht.

Unklar bleibt indessen, in welchem Umfang dieses örtliche Planungsrecht nach heutiger Auffassung des BVerwG grundgesetzlich gesichert ist. Am ehesten ließe sich eine diesbezügliche Aussage aus der Entscheidung des BVerwG vom 8. 9. 1972 [1] entnehmen. Dieses Urteil betrifft den Rechtsschutz der Gemeinden gegen sie beeinträchtigende Planungen von Nachbargemeinden. Das BVerwG führt in diesem Zusammenhang aus [2]: "Die Vorschrift (§ 2 IV BBauG) und ihre Auslegung müssen vor dem Hintergrund der Planungshoheit der Gemeinden (§ 2 I BBauG) gesehen werden, die ihrerseits verfassungsrechtlich auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II S. 1 GG zurückgeht." Bedeutet nun der Verweis auf § 2 I BBauG, daß das BVerwG Bebauungs- und Flächennutzungsplanung als grundgesetzlich geschützt ansieht? Oder verbleibt es für das BVerwG bei der Betrachtungsweise in BVerwG Bd. 6 S. 342 ff (345), wonach einer der Flächennutzungsplanung vergleichbaren Planung der Charakter einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nicht zugebilligt wurde? Diese Fragen an die höchstrichterliche Rechtsprechung werden so lange offen bleiben müssen, wie sich das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht noch nicht in einem neueren Urteil zur Abgrenzung von Landesplanung und Bauleitplanung unter dem Gesichtspunkt der Selbstverwaltungsgarantie geäußert haben. Die Entscheidung des BVerwG Bd. 6 S. 342 ff zur Aufbau-Planung in Schleswig-Holstein kann in der Tat angesichts der seit 1958 eingetretenen tiefgreifenden Wandlung nicht mehr ohne weiteres als die derzeit gültige Auffassung des BVerwG angesehen werden. Die Literatur betrachtet dieses Urteil sogar zumeist als überholt [3].

IV. Landesplanung als Eingriff in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden

Die besonderen Probleme, die sich aus dem Gesetzesvorbehalt in Art. 28 II S. 1 GG ("im Rahmen der Gesetze") ergeben, tauchen nur dann auf, wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu einem Eingriff in den grundsätzlich geschützten Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden führen. Das Vorliegen eines Eingriffes ist deshalb zweifelhaft, weil die Landesplanung in der Regel die

---

1) BVerwG Bd. 40 S. 323 ff.

2) BVerwG Bd. 40 S. 329.

3) So Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. Einl. Rdnr. 123.

rechtsgültig erlassenen Bauleitpläne unberührt läßt und zumeist nur zu verhindern sucht, daß künftige Bauleitpläne einen mit den Zielen der Landesplanung unvereinbaren Planinhalt haben (Landesplanung als sogenannte "Negativ-Planung"). Die Frage nach dem Eingriff läßt sich erst beantworten, nachdem der Inhalt der gemeindlichen Planungshoheit näher erläutert worden ist:

Im vorigen Abschnitt wurde ausgeführt, daß es sich bei der Bauleitplanung, d. h. bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen, um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt. Zuweilen wird die Auffassung vertreten, daß sich der Inhalt der gemeindlichen Planungshoheit in diesen Befugnissen erschöpfe [1]. Holdheide [2] weist jedoch darauf hin, daß zur kommunalen Planungshoheit noch eine Reihe weiterer Befugnisse zu rechnen seien: nämlich Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung und bestimmte Einzelfall-Entscheidungen der Gemeinden wie das Einvernehmen zu Bauvorhaben im Außenbereich (§§ 35, 36 BBauG) - nach Holdheide a. a. O. die Aufstellung einer Planung für den Einzelfall - und das Einvernehmen zu Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich (§§ 34, 36 BBauG) - nach Holdheide eine "Ergänzung der faktischen Planung".

Aber selbst diese weitergehende Auffassung Holdheides wird dem Wesen der gemeindlichen Planungshoheit nicht voll gerecht. Denn im Grunde bedeutet die kommunale Planungshoheit das umfassende Recht der Gemeinden, mit den Mitteln des Planes über die städtebauliche Gestaltung des jeweiligen Gemeindegebietes eigenverantwortlich zu entscheiden. Dies ist die "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" im Sinne des Grundgesetzes. Wie jede Selbstverwaltungsaufgabe ist sie gemäß Art. 28 II GG "im Rahmen der Gesetze" auszuüben. Daher hat sich die Gemeinde bei Wahrnehmung ihrer Gestaltungsfreiheit der M i t t e l zu bedienen, die das Bundesbaugesetz zur Verfügung stellt - nämlich der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung und Sicherung von Bauleitplänen und der von Holdheide genannten Entscheidungen im Einzelfall. Gleicher Auffassung ist Pagenkopf, wenn er ausführt, die Planungshoheit der Gemeinde sei ihr Recht zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes. Sie finde ihren sinnfälligen A u s d r u c k in der Aufstellung von Bauleit-

---

1) Vgl. Franzen, Komm. zum BBauG § 36 Anm. III 1; Fickert, Der Begriff "Einvernehmen" im Bundesbaugesetz und seine Handhabung im Baugenehmigungs- und Rechtsmittelverfahren, DVBl. 1964 S. 173 ff (179).

2) Das Zusammenwirken der Gemeinde und der Baugenehmigungsbehörde nach dem Bundesbaugesetz, S. 15 ff.

plänen [1]. Auch das BVerwG sieht in der gemeindlichen Planungshoheit offenbar mehr als das bloße Recht zur Bauleitplanung. So führt das Gericht im Zusammenhang mit einer zwischengemeindlichen planungsrechtlichen Gemeindenachbarklage aus: "Die Schutzwürdigkeit der gemeindlichen Planungshoheit steigert sich zwar, wenn sie durch den Erlaß von Bauleitplänen ausgeübt wurde; ihre Schutzwürdigkeit überhaupt hängt aber davon nicht ab" [2]. Dieser Feststellung des BVerwG liegt die zutreffende Ansicht zugrunde, daß die Planungshoheit ein umfassendes Gestaltungsrecht sei, für das die Bauleitplanung nur ein Hilfsmittel darstellt.

Sieht man aber die planerische Gestaltungsfreiheit in Bezug auf städtebauliche Fragen als die grundgesetzlich geschützte Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft an, so tritt der Eingriffscharakter der Landesplanung klar zutage. Denn es ist offenbar, daß die rechtsgültigen Ziele der Landesplanung die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden einengen - mögen die vor Bekanntgabe der Ziele erlassenen Bauleitpläne im Einzelfall auch unberührt bleiben. Der Eingriff in die planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinden durch deren teilweise Aufhebung aus überörtlichen Gesichtspunkten ist ja geradezu einer der Zwecke der Landesplanung. Hinzu kommt, daß das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht seit 1972 die Möglichkeit kennt, eine Anpassung bereits genehmigter Bauleitpläne an später bekanntgemachte Ziele der Landesplanung zu verlangen (§ 16 LPlG NW 1972). Nach alledem kann die Feststellung getroffen werden, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den grundgesetzlich geschützten Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden eingreifen.

Ein Teil der Literatur vertritt demgegenüber die Ansicht, Landesplanung und Ortsplanung seien zwei solchermaßen getrennte und voneinander abgrenzbare Bereiche, daß die Landesplanung nicht in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden eingreife, sondern nur dessen vorgegebene Grenzen aufzeige [3]. Aus-

---

1) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 67; ähnlich Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 9: Unter der gemeindlichen Planungshoheit sei die Befugnis der Gemeinden zu verstehen, im Wege förmlich-systematischer Planung die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Struktur des Ortes sowie sein äußeres Erscheinungsbild unter allgemeinen ästhetischen und architektonischen Gesichtspunkten zu bestimmen und zu gestalten.

2) BVerwG Bd. 40 S. 323 ff (S. 330 unten), vom 8. 9. 1972.

3) So Friauf, Baurecht und Raumordnung, S. 400 f; Nau, Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, DÖV 1962 S. 534 (insb. Anm. 13); Naumann, Gemeindliche Planungshoheit und Raumordnung, Stadtbauwelt 1971 S. 240 f; Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 43 ff; Niemeier-Müller, Raumordnung als Verwaltungsaufgabe, S. 66; in

führlich ist diese These von Nouvortne begründet worden. Nach seiner Ansicht legen die Raumordnungsprogramme räumliche Grundlasten fest, die im Zuge staatlicher Fürsorge für die Bürger dem Staatsgebiet auferlegt werden. Das bedeute keine Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, sei vielmehr nur die Beschreibung der vorgegebenen Grenzen eigenverantwortlicher Betätigung der Gemeinden. Diese Grenze ergebe sich unmittelbar aus der Einordnung der kommunalen Gebietskörperschaften in die verfassungsmäßige staatliche Ordnung. Der Staat handele, wenn er Landesplanung betreibe, lediglich in seinem eigenen überörtlichen Zuständigkeitsbereich; dafür sei mit Rücksicht auf Art. 28 II GG die Form des Gesetzes nicht erforderlich [1].

Gegen diese Auffassung hat Schmidt-Aßmann zu Recht eingewandt, sie vermöge praktisch wie dogmatisch nicht zu überzeugen. Denn die Verflochtenheit gemeindlicher und übergeordneter Belange sei gerade in der Raumplanung viel zu deutlich, als daß sie hinweginterpretiert werden könnte [2]. Auch Forsthoff weist zutreffend darauf hin, daß in der Sache alle raumbezogenen Planungen in einem Verhältnis der Konnexität stünden, so daß die überörtliche Planung vielfach in die örtliche einwirke und umgekehrt [3]. Vergegenwärtigt man sich den Inhalt von Zielen der Landesplanung am praktischen Beispiel - selbst von solchen mit sehr allgemeinem Charakter und starkem überörtlichen Bezug - und betrachtet man die Auswirkungen dieser Ziele auf die betroffenen Gemeinden, so erweist sich die These vom fehlenden Eingriffscharakter der Ziele der Landesplanung als nicht mehr als eine bloße Fiktion: Wird beispielsweise eine größere, mehrere Gemeinden umfassende Gebietseinheit auf überwiegend landwirtschaftliche Strukturen festgelegt, so hat selbst ein solch grobmaschiges Ziel mit stark überörtlichem Charakter konkrete und sehr bedeutsame Eingriffe in die Gestaltungsfreiheit der betroffenen Gemeinden unmittelbar zur Folge. Keine der betroffenen Gemeinden darf z. B. eine sich bietende Chance zur Ansiedlung größerer Industrien nutzen. Am Eingriffscharakter der verbindlichen Ziele ändert sich auch dann nichts, wenn sie ausnahmsweise rein überörtlichen Charakter haben sollten [4].

Fortsetzung der Fußnote 3) zu Seite 72:
dieser Richtung auch: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. Einleitung Rdnr. 123.

1) Nouvortne, a. a. O. S. 43.
2) Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 153. (Zu Unrecht bezeichnet er allerdings die von ihm abgelehnte Ansicht als herrschend.)
3) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. I AT S. 313.
4) A. A.: Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 60.

Es bleibt vielmehr festzuhalten, daß die die Gemeinden bindenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung einen Eingriff in den grundgesetzlich geschützten Selbstverwaltungsbereich darstellen [1].

Damit aber taucht das Problem auf, ob bzw. wie die Ziele der Landesplanung mit dem Gesetzesvorbehalt in Art. 28 II GG in Einklang gebracht werden können.

V. Die Abdeckung des Eingriffs in den Selbstverwaltungsbereich durch Gesetz

1. Die Bedeutung des Gesetzesvorbehalts in Art. 28 II GG im allgemeinen

Die schwierigen und umstrittenen Fragen, die sich aus dem Vorbehalt des Gesetzes in Art. 28 II S. 1 GG ("im Rahmen der Gesetze") für die Ziele der Landesplanung ergeben, können im einzelnen erst behandelt werden, nachdem zuvor Bedeutung und Tragweite dieses Gesetzesvorbehalts näher dargestellt worden sind.

Schon die Verwendung des Begriffes "Gesetzesvorbehalt" im Zusammenhang mit Art. 28 II S. 1 GG ist nicht unproblematisch. So meint Bielenberg - und zwar gerade im Hinblick auf die Ziele der Landesplanung -, der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gelte nicht im Verhältnis der öffentlichen Verwaltungen zueinander, folglich auch nicht bei Art. 28 II GG [2]. Dem ist zuzugeben, daß das klassische Anwendungsgebiet des Allgemeinvorbehalts des Gesetzes dort zu suchen ist, wo Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers in Frage stehen [3]. Solche Eingriffe müssen nach jenem Prinzip durch ein gültiges Gesetz im materiellen Sinne derart zugelassen sein, daß die Voraussetzungen für den konkret

---

1) Wie hier auch Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 224 f; Hendler, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und Raumordnung, S. 22 ff; Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 56 ff (s. aber die vorstehende Anmerkung 4 S. 73); Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 27 f; Zeller, Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung, DVBl. 1973 S. 602 f.

2) Bielenberg, Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, DÖV 1969 S. 382.

3) BVerfG Bd. 8 S. 166 f.

eingreifenden Akt tatbestandsmäßig normiert sind [1].

Gleichwohl erscheint es berechtigt, wenn die herrschende Meinung auch im Zusammenhang mit Art. 28 II S. 1 GG von einem "Gesetzesvorbehalt" spricht [2]. Denn im Verhältnis zum Staat ist die Rechtsstellung der Gemeinden derjenigen des mit Freiheits- und Eigentumsrechten ausgestatteten Bürgers insofern vergleichbar, als auch den Gemeinden gegenüber dem Staat subjektiv-öffentliche Rechte zustehen. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben nämlich auf Grund von Art. 28 II S. 1 GG ein Recht auf ungestörte Selbstverwaltung [3]. Dieses Recht stellt zwar kein Grundrecht dar [4]; es bedeutet andererseits aber, daß Art. 28 II GG mehr enthält als eine rein objektive Verbürgung eines Organisations-Grundsatzes. Man spricht daher bei Art. 28 II GG von einer qualifizierten institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung [5]. In die vom Grundgesetz geschützten Eigenverwaltungsrechte der Gemeinden darf zudem nur auf gesetzlicher Grundlage eingegriffen werden - das Selbstverwaltungsrecht steht also unter dem Vorbehalt des Gesetzes.

Umstritten ist die Frage, ob der Gesetzgeber kraft des Gesetzesvorbehaltes nur berechtigt ist, die Art und Weise der Durchführung der Selbstverwaltungsaufgaben zu regeln, oder ob es ihm darüberhinaus auch gestattet ist, den Gemeinden die Regelung von einzelnen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ganz zu entziehen und damit das Allzuständigkeitsprinzip zu durchbrechen. Die überwiegende Meinung geht davon aus, daß der letztgenannten Ansicht zuzustimmen sei und die Gemeinden folglich von der eigenverantwortlichen Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch Gesetz gänzlich ausgeschlossen werden können [6]. Hierfür sprechen insbesondere auch zwingende praktische Not-

---

1) Vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I S. 176.

2) So Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 57; von Mangoldt-Klein, GG-Komm. Art. 28 Anm. IV 1 d; Wolff, Verwaltungsrecht II S. 206; BVerwG Bd. 2 S. 329 ff (334).

3) Ebenso: Bonner Komm. Art. 28 Rdnr. 174 ff; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 51 f m. w. N.; BVerwG DÖV 1969 S. 854;
a. A.: Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 236 f (institutionelle Garantie ohne Begründung subjektiver Rechte).

4) Vgl. hierzu: Schunck, Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden, S. 476; Becker, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Bd. 1956 S. 139; OVG Lüneburg DVBl. 1970 S. 803.

5) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 52 m. w. N.

6) So Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 57 (mit näherer Begründung und m. w. N.); Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 49 ff, für die Mindermeinung s. insb.: Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 50.

wendigkeiten. Indessen braucht dieser Streitfrage in der vorliegenden Untersuchung nicht näher nachgegangen zu werden. Denn die Landesplanung schränkt zwar die Planungshoheit der Gemeinden ein - und zwar oft erheblich -; sie entzieht den Gemeinden jedoch die Planungshoheit niemals vollständig. Die Landesplanung legt lediglich verbindlich fest, auf welche Art und Weise die Ortsplanung den überörtlichen Zusammenhängen Rechnung zu tragen hat. Hierzu kann der Gesetzesvorbehalt aber nach beiden Auffassungen dienen.

Einen Entzug der Planungshoheit sieht § 4 BBauG bei der zwangsweisen Bildung von Planungsverbänden vor, auf die die Planungshoheit der Mitglied-Gemeinden teilweise oder vollständig übergeht (vgl. § 4 II BBauG). Insoweit handelt es sich aber um spezifisch bodenrechtliche Erscheinungen, die nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind.

Was die Konsequenzen aus dem Gesetzesvorbehalt für die Art und Weise staatlicher Reglementierung der Selbstverwaltungsaufgaben anlangt, so "bedeuten die Worte 'im Rahmen der Geserte' " - wie das BVerfG im Offenbach-Urteil feststellte [1] - "nichts anderes, als daß Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechts bis zu der aufgewiesenen Grenze (gemeint ist: des Wesensgehaltes) nur durch ein Gesetz erfolgen dürfen". Beschränkungen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes nur durch Gesetz fordert auch das BVerwG, wenn es im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden verlangt, daß "eine Schmälerung des Aufgabenbereichs und ein Abgehen von dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Verwaltung ausschließlich (Sperrung vom Verf.) durch Gesetz ... angeordnet wird" [2].

Diese vom BVerfG und BVerwG geforderte Bindung der staatlichen Eingriffe in den Selbstverwaltungsbereich an die Form des Gesetzes hat zum Ziel, grundsätzlich die Parlamente als die obersten Verfassungsorgane über die so bedeutsame Frage des eigenen Kompetenzbereichs der Gemeinden entscheiden zu lassen und die Gemeinden dadurch gleichzeitig vor solchen Eingriffen der Staatsverwaltung in den Selbstverwaltungsbereich zu bewahren, die nicht schon die Gesetze in abstrakter Form vorgezeichnet und damit vorentschieden haben. Dem Gesetzesvorbehalt kommt damit eine Schutzfunktion zugunsten der Gemeinden zu. Dies hat auch das BVerfG im 26. Bande zum Ausdruck gebracht [3].

Der Vorbehalt des Gesetzes in Art. 28 II S. 1 GG soll mithin ein selbständiges

---

1) BVerfG Bd. 1 S. 167 ff (175).

2) BVerwG Bd. 6 S. 19 ff (19, 25); ebenso Giese-Schunck, Grundgesetz für die BRD Art. 28 Anm. 5; Hamann-Lenz, GG-Komm. Art. 28 Anm. 7 sehen im Gesetzesvorbehalt die Aufstellung eines Formerfordernisses.

3) BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (237).

- nicht gesetzesgebundenes - Handeln der staatlichen Exekutive im Selbstverwaltungebereich weitgehend ausschließen. Dies erscheint auch sinnvoll. Denn wenn - wie ausgeführt wurde - das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zu den wesentlichen Grundlagen des demokratischen Staatswesens gerechnet werden muß, dann ist es auch angebracht, Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich vom Willen der Parlamente als den für Entscheidungen von grundlegender Bedeutung zuständigen Verfassungsorganen abhängig zu machen. Wie Friesenhahn zutreffend ausführt [1], sei der Vorbehalt der Gesetze ursprünglich entwickelt worden, um die Sphäre von Freiheit und Eigentum des Bürgers gegen den Staat zu schützen; aber der politische Gehalt dieses Prinzips habe dazu geführt, daß mehr und mehr auch für organisatorische Regelungen - wie z. B. in Art. 28 II GG - die Form des Gesetzes verlangt werde. Der Gesetzesvorbehalt gibt dem Bestreben Ausdruck, möglichst alles, was für die Gesamtordnung des Gemeindewesens von wesentlicher Bedeutung ist, durch den Willen des Parlaments entscheiden zu lassen.

Im Zusammenhang mit der Schutzfunktion des Gesetzesvorbehalts ist auch die Beobachtung von Bedeutung, daß der nordrhein-westfälische Landtag in der Vergangenheit zuweilen eher geneigt war, den Wünschen der Gemeinden hinsichtlich der Landesplanung entgegenzukommen, als dies bei der Ministerialbürokratie der Fall war. Denn es läßt sich feststellen, daß die von der Ministerialbürokratie erarbeiteten Gesetzentwürfe im Bereich des Landesplanungsrechtes in den Gesetzesberatungen des Landtages häufig zugunsten der Gemeinden abgeändert wurden [2]. Dies mag seine Ursache darin haben, daß viele Landtagsabge-

---

1) Friesenhahn, Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der BRD und im Land NRW und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, S. 120.

2) Dies zeigen insb. folgende Beispiele:
   a) In das LPlG NW wurden erst in den Landtags-Beratungen folgende Bestimmungen aufgenommen: § 7 III (hinsichtlich der Mitgliedschaft der kreisangehörigen Gemeinden von mehr als 30. 000 Einwohnern in den Landesplanungsgemeinschaften), § 7 X (angemessene Vertretung der kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 30. 000 Einwohnern in den Landesplanungsgemeinschaften), § 25 III (Entschädigung der Gemeinden aus Anlaß eines Flächensicherungsplanes); vgl. LT-Drucks. 4/487 S. 9, 10, 17.
   b) § 22 II, III LPlG NW 1972 war im Regierungsentwurf noch nicht enthalten (Entschädigung der Gemeinden für Schäden an eigenen Vermögensobjekten aus Anlaß der Anpassung eines Bauleitplanes an die Ziele der Landesplanung); vgl. LT-Drucks. 7/1166 S. 11.
   c) In § 6 des Entwurfs für ein LEPrG fehlte noch der später aufgenommene Zusatz "unbeschadet der Planungshoheit der Gemeinden", wobei sich

ordnete nach Interessenlage und persönlichem Erfahrungshorizont der kommunalen Selbstverwaltung in besonderem Maße nahestehen.

Geht man nach den vorstehenden Ausführungen davon aus, daß vom Grundsatz her in Parlamentsgesetzen über Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechtes entschieden werden muß, so bieten sich für Einschränkungen des örtlichen Wirkungskreises folgende gesetzestechnische Möglichkeiten an:

Unzweifelhaft kann eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechtes unmittelbar durch ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz vorgenommen werden (Gesetz im formellen Sinne, für dessen Verabschiedung je nach Gesetzgebungszuständigkeit der Bund oder das Land zuständig ist).

Heute ist ferner überwiegend anerkannt, daß auch Rechtsverordnungen, denen eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung zugrunde liegt (vgl. Art. 80 I S. 2 GG, 70 S. 2 LV NRW), Beschränkungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes enthalten können [1]. Denn eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß genügend bestimmte Ermächtigung liegt nur dann vor, wenn das der Rechtsverordnung zugrunde liegende Gesetz nicht bloß allgemein zur Ausführung durch Rechtsverordnung ermächtigt, sondern spezielle Angaben dazu enthält, was in der Rechtsverordnung geregelt werden soll [2]. Dadurch ist bei der Verwendung von Rechtsverordnungen im Rahmen des Art. 28 II GG gewährleistet, daß die wesentliche Entscheidung über Zweck und Umfang des Eingriffs in den Selbstverwaltungsbereich beim Parlament liegt. Auch das BVerfG stellte bei der Zulassung von Rechtsverordnungen im Rahmen des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II GG maßgeblich auf die Sicherung des Art. 80 I S. 2 GG (bzw. Art. 70 S. 2 LV NRW) ab [3]. Das BVerwG hält Rechtsverordnungen zur Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes für zulässig, falls diese nicht die Kompetenzen der in Frage kommenden Gemeinden bzw. Gemeindeverbände grundlegend regeln, sondern nur bestimmte einzelne Kompetenzen abgrenzen und

---

Fortsetzung der Fußnote 2) zu Seite 77:
dieser Zusatz auf die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten bezieht; vgl. LT-Drucks. 7/1764 S. 4, 5.

1) So BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (237); BVerwG Bd. 31 S. 345 ff (352); Hamann-Lenz, Das Grundgesetz für die BRD, Komm. Art. 28 Anm. 5; Leibholz-Rinck, GG für die BRD, Komm. Art. 28 Rdnr. 12; Wolff, Verwaltungsrecht II S. 206;
a. A. (Einschränkung nur durch formelle Gesetze): Maunz-Dürig-Herzog, GG-Komm. Art. 28 Rdnr. 31.

2) So Maunz-Dürig-Herzog, GG-Komm. Art. 80 Rdnr. 9.

3) BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (237).

sich gerade auch in dieser Hinsicht auf eine gesetzliche Ermächtigung stützen können [1]. Behält man diese Vorbehalte, die sich aus dem Erfordernis einer hinreichend konkreten Ermächtigung ergeben, im Auge, so können ohne Bedenken auch Rechtsverordnungen als Gesetze im Sinne des Art. 28 II GG gelten.

Schließlich ist es zulässig, wenn in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden durch Einzelakt (Verwaltungsakt) eingegriffen wird, sofern dieser eine tatbestandliche Grundlage in einem formellen Gesetz oder in einer Rechtsverordnung hat. Zulässig sind also auch Eingriffe der Administrative auf Grund von Gesetzen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für den eingreifenden Verwaltungsakt im konkreten Fall vorliegen [2]. Dies ist unbedenklich, da hier der Gesetzgeber über den Eingriff in den örtlichen Wirkungskreis in abstrakt-genereller Form bereits entschieden hat und die im Gesetz angelegten Beschränkungen von der Verwaltung für den Einzelfall lediglich aktualisiert werden. Ein typisches Beispiel für diese Konstellation bildet die Genehmigung von Bauleitplänen (§§ 6, 11 BBauG). Wird ein Bauleitplan nicht genehmigt, so ist das eine Folge der Tatsache, daß der Bauleitplan gegen Rechtsvorschriften verstößt [3]. Die Verwaltung bringt also lediglich die Beschränkungen der Planungshoheit, die in Gestalt der fraglichen Rechtssätze in genereller Form schon vorhanden sind, durch die Nicht-Genehmigung im konkreten Planungsfall zur Geltung.

Weitergehend sind die Kompetenzen der staatlichen Administrative allerdings, wenn bei behördlichen Genehmigungen ein sogenanntes Kondominium zwischen Staat und Selbstverwaltung angenommen wird [4]. In diesem Falle darf die betroffene staatliche Verwaltung ihre Genehmigung zu Selbstverwaltungsmaßnahmen der Kommunen nicht nur aus Gründen der Rechtsaufsicht, sondern auch aus bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen versagen. Nach der Rechtsprechung des OVG Münster ist aus dem Sinnzusammenhang der jeweiligen Normen zu erschließen, ob ein Genehmigungsvorbehalt zu bloßer Rechtskontrolle oder auch zur Zweck-

---

1) BVerwG Bd. 31 S. 345 ff (352).

2) Ebenso: Bonner Kommentar Art. 28 Rdnr. 115.

3) §§ 6, 11 BBauG erlauben nach allgemeiner Meinung nur eine Rechtskontrolle der Bauleitpläne; vgl. Zinkahn, Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit, BlGrBWR 1963 S. 11.

4) Vgl. OVG Münster, DVBl. 1964 S. 678 ff (Kondominium bei Genehmigungen der Aufsichtsbehörde für die Einrichtung hauptamtlicher Stellen in amtsangehörigen Gemeinden; § 60 II GO NWaF); VerfGH NW VerwRspr. Bd. 7 S. 584.
Gegen ein "Kondominium" äußert Schunck, Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden, S. 480 f, grundsätzliche Bedenken.

mäßigkeitskontrolle ermächtigt [1]. Wenngleich die Annahme eines Kondominiums unter dem Gesichtspunkt der Bindung der Staatsverwaltung an gültige Rechtssätze, soweit Eingriffe in den Selbstverwaltungsbereich in Frage stehen, nicht unproblematisch erscheint, wird man diese Rechtsfigur für zulässig halten können. Denn ein Kondominium berechtigt die Staatsverwaltung nur punktuell zu einem eigenmächtigen Handeln im Selbstverwaltungsbereich und läßt den in Art. 28 II GG geforderten grundsätzlichen Entscheidungsvorrang des Parlaments ebenso wie im Falle der Rechtsverordnungen unberührt [2].

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Grundgesetz in Art. 28 II die wesentlichen Entscheidungen über die Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung den Parlamenten, d. h. also formellen Gesetzen zugewiesen hat. Mit diesem grundsätzlichen Entscheidungsrecht des Parlamentes ist es jedoch vereinbar, wenn Rechtsverordnungen und gesetzlich ermächtigte Verwaltungsakte - auch in Gestalt eines Kondominiums - in den örtlichen Wirkungskreis eingreifen.

Der hier vertretenen Auffassung, die sich auf der Linie der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG bewegt, wird im planungsrechtlichen Schrifttum teilweise nicht gefolgt:

So sind Zinkahn und Bielenberg [3] der Auffassung, daß das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht den Grundsätzen des allgemeinen Gesetzesvorbehaltes unterworfen sei. Dieser Grundsatz habe in Art. 28 II GG eine besondere Ausformung erhalten. In dieser Grundgesetz-Bestimmung werde nämlich nicht festgelegt, daß die Gemeinden nur durch Gesetz oder auf Grund von Gesetzen gebunden werden könnten. Die Gemeinden seien vielmehr verpflichtet, den Rahmen der Gesetze zu beachten. Das bedeute, daß die den kommunalen Gebietskörperschaften auferlegten Verpflichtungen zwar in irgendeiner Form in einen gesetzlichen Rahmen eingebettet sein müßten, sie bräuchten aber nicht in der strikten Weise aus den Gesetzen ableitbar sein, wie dies beim Gesetzesvorbehalt für Eigentums- und Freiheitsrechte der Fall sei.

Auch Schultze [4] geht davon aus, daß der für Eigentums- und Freiheitsrechte geltende Gesetzesvorbehalt nicht für Art. 28 II GG gelte. Er meint, das Selbst-

---

1) OVG Münster DVBl. 1964 S. 680.

2) Vgl. auch BGH VerwaltungsRspr. 1971 Nr. 105 (vom 26. 10. 1970). Der BGH gestattet hier dem Oberen Umlegungsausschuß - einer staatlichen Stelle -, die als Selbstverwaltungsaufgabe zu erfüllende Umlegung nach BBauG auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen.

3) Zinkahn-Bielenberg, Raumordnungsgesetz des Bundes, Komm. § 5 Rdnr. 11.

4) Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 73.

verwaltungsrecht der Gemeinden habe sich an einem allgemeinen, abstrakten Rahmen der Gesetze zu orientieren und darüberhinaus einen besonderen, konkreten Rahmen der Verwaltung zu beachten. Dieser besondere administrative Rahmen sei unerläßlich, da der Gesetzgeber in seinen Vorschriften die Verhältnisse jeder einzelnen Gemeinde naturgemäß nicht berücksichtigen könne und nur das für alle Gemeinden gemeinsam Geltende regeln könne. Den konkreten, auf die besonderen Umstände der jeweiligen Gemeinde zugeschnittenen Verpflichtungs-Rahmen könne nur und müsse die Staatsverwaltung erarbeiten.

Rutkowski [1] schließlich vertritt eine Auffassung, die dem Gesetzesvorbehalt in Art. 28 II GG keinerlei besondere Funktionen zuweist. Nach seiner Meinung kommt es allein entscheidend auf die Abgrenzung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von den überörtlichen Angelegenheiten an. Was als örtlicher Wirkungskreis erkannt sei, sei überhaupt keiner staatlichen Reglementierung zugänglich - weder einer solchen durch Gesetz noch einer solchen durch Akte der Verwaltung. Der überörtliche Wirkungskreis stehe hingegen allein dem Staat zur Verfügung, wobei dieser durch Art. 28 II GG nicht gezwungen sei, seine Kompetenzen in den Formen der Gesetzgebung auszuüben. Durch eine "dynamische Bestimmung" des Begriffes "örtlich" will Rutkowski sicherstellen, daß das Ergebnis der Abgrenzung der örtlichen von den staatlichen Aufgaben mit dem jeweiligen Stand der Entwicklung in Einklang stehe. "Entscheidender Nachteil der herrschenden Meinung ist" - so Rutkowski [2] - "daß sie als notwendig erkannte Verlagerungen vom kommunalen zum staatlichen Zuständigkeitsbereich nur in Gesetzesform vornehmen kann". Man wird Rutkowski zugeben müssen, daß die hier vertretene Forderung nach rechtssatzförmigen Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechts nicht den verfahrenstechnisch einfachsten Weg darstellt. Aber nur auf diese Weise vermag der Gesetzesvorbehalt in Art. 28 II GG seine Schutzfunktion zugunsten der Gemeinden zu entfalten. Auch Zinkahn-Bielenberg und Schultze höhlen diese so wesentliche Schutzfunktion weitgehend aus, wenn sie die Maßnahmen der Staatsverwaltung im Selbstverwaltungsbereich nicht strikt an die Gesetze binden wollen und stattdessen nur einen allgemeinen Gesetzesrahmen verlangen. Letztlich haben die Worte "im Rahmen der Gesetze" bei sämtlichen geschilderten Gegenmeinungen nur noch die Funktion, auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hinzuweisen. Hierzu hat Gönnenwein [3] zutreffend bemerkt, daß der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 III GG) ohnehin für alle Träger der öffentlichen

---

1) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 114 ff, 118 ff.

2) Rutkowski, a. a. O. S. 119 unten, 120 oben.

3) Vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 49; Becker VVDStRL 1956 S. 98.

Verwaltung gelte und ein so fundamentales rechtsstaatliches Prinzip darstelle, daß es in Art. 28 II GG nicht wiederholt zu werden bräuchte. Will man jedoch dem Gesetzesvorbehalt in Art. 28 II GG der Absicht des Grundgesetzgebers entsprechend eine eigenständige Bedeutung beimessen, so gelangt man zur Erkenntnis seiner Schutzfunktion. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist daher - wie ausgeführt wurde - grundsätzlich gleich der Eigentums- und Freiheitssphäre des Bürgers geschützt [1].

2. Anwendung der gewonnenen Erkenntnisse auf Programme und Pläne der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

Wendet man die zum Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG getroffenen Feststellungen auf die nordrhein-westfälischen Raumordnungspläne an, so ergibt sich folgendes Bild:

Das seit dem 1. Mai 1974 [2] in Kraft befindliche Landesentwicklungsprogramm für Nordrhein-Westfalen entspricht als ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz den Anforderungen des Gesetzesvorbehaltes.

Problematisch ist hingegen die rechtlich Beurteilung der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne. Da diese Pläne keine formellen Gesetze sind, gleichwohl aber zu tiefgreifenden Eingriffen in den kommunalen Selbstverwaltungsbereich - insbesondere in die Planungshoheit der Gemeinden - führen, stellt sich bei ihnen mit Nachdruck die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Gesetzesvorbehalt der Selbstverwaltungsgarantie.

Die Ausführungen im vorigen Abschnitt legen es nahe, zunächst zu prüfen, ob sich Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als rechtsgültig erlassene Rechtsverordnungen auffassen lassen. Ist dies zu verneinen, stellt sich die weitere Frage, ob diese Raumordnungspläne als gesetzlich ermächtigte Verwaltungsakte begriffen werden können oder solchen zumindest vergleichbar sind. Dabei ergibt sich - wie auszuführen sein wird - ein Hauptproblem aus den rechtlichen Besonderheiten der planerischen Gestaltungsfreiheit und der durch sie gekennzeichneten Pläne.

---

1) Ebenso Bonner Kommentar Art. 28 Rdnr. 115.

2) Vgl. § 39 LEPrG NW.

a) Versuch der Einordnung der Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne als rechtsgültig erlassene Rechtsverordnungen

Breuer [1] vertritt in seiner Schrift "Die hoheitliche raumgestaltende Planung" gegen die weit überwiegende Meinung in Rechtsprechung und Literatur die These, daß Raumordnungspläne in der Form eines Rechtssatzes ergehen müßten. Er begründet seine Ansicht damit, daß die Raumordnungspläne einen abstrakt-generellen Inhalt und Eingriffscharakter gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden hätten. Trotz dieses Ausgangspunktes sieht Breuer die meisten Programme und Pläne der Landesplanung, die die Landesplanungsgesetze der Bundesländer vorsehen, als wirksam an. Denn er erblickt in ihnen in der Regel rechtswirksam erlassene Rechtsverordnungen. Im Bereich des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechtes hegt Breuer allerdings Bedenken, ob Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als rechtsgültig erlassene Rechtsverordnungen anzusehen seien. Denn Art. 71 II LV NW verlange für Rechtsverordnungen eine Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt, die das LPlG NW für die Standardpläne der Landesplanung jedoch nicht vorsehe [2] (vgl. § 19 LPlG NW 72).

Man sollte jedoch entgegen der Ansicht Breuers bei der Frage, ob Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen als wirksam erlassene Rechtsverordnungen anzusehen sind, nicht das Problem der Verkündigung vorrangig behandeln, sondern einen gedanklichen Schritt vorher ansetzen; denn es ist schon zweifelhaft, ob überhaupt die Ermächtigungen zu entsprechenden Rechtsverordnungen in einem förmlichen Gesetz erteilt sind. Zu diesem Punkt bleiben die Ausführungen Breuers unklar. Er scheint aber davon auszugehen, daß die Landesplanungsgesetze zum Erlaß der Raumordnungspläne in der Form von Rechtsverordnungen ermächtigen [3].

Indessen zeigt eine Analyse des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes 1972, daß es keine Ermächtigung enthält, die Raumordnungspläne als Rechtsverordnungen zu erlassen; §§ 11 ff LPlG NW 1972 regeln zwar ausführlich das Zustandekommen der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne. Dabei wird jedoch der Begriff Rechtsverordnung oder eine ähnliche Bezeichnung an keiner Stelle verwandt. Und eine stillschweigende Ermächtigung zum Erlaß von

---

1) Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 224 ff.

2) Breuer, a. a. O. S. 231 f.

3) So spricht Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 230, von "den Planungsgesetzen mit der Ermächtigung zur Raumordnungsplanung". Auf § 2 BROG stellt Breuer a. a. O. maßgeblich ab, um die hinreichende Bestimmtheit der RVO-Ermächtigung zu begründen.

Rechtsverordnungen ist rechtlich nicht möglich [1].

Dieses Ergebnis wird dadurch bestätigt, daß das LPlG NW 1962, das die Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne einführte, beim - 1972 wieder abgeschafften - Flächensicherungsplan eine ausdrückliche Vorschrift enthielt, wonach dieser Plan durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden konnte (§ 19 V LPlG NW 1962). Da das LPlG NW 1962 eine entsprechende Vorschrift für die anderen Planarten nicht kannte, ist der Umkehrschluß berechtigt, daß es für Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne die Form der Rechtsverordnung nicht vorsah. Diese Feststellung wird in der amtlichen Begründung zum LPlG NW 1962 dadurch erhärtet, daß dort Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als "Weisungen an alle Behörden" bezeichnet werden, für die eine besondere Form der Bekanntmachung nicht vorgesehen sei [2]. Diese Bemerkung in der amtlichen Begründung spricht deshalb eindeutig gegen die Annahme einer RVO-Ermächtigung, weil Art. 71 II LV NW für Rechtsverordnungen gerade die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt vorschreibt. Da ferner das LPlG NW 1972 die Rechtsinstitute der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne in den hier interessierenden Punkten unverändert vom LPlG NW 1962 übernahm, muß auch für die heutige Rechtslage davon ausgegangen werden, daß das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht nicht dazu ermächtigen will und nicht dazu ermächtigt, diese Pläne der Landesplanung als Rechtsverordnungen zu erlassen.

Keinesfalls enthält das BROG eine derartige Ermächtigung; denn dieses Gesetz läßt die Frage der Rechtsform der Pläne der Landesplanung bewußt offen [3]. Ohne Ermächtigung in einem formellen Gesetz ist aber keine wirksame Rechtsverordnung denkbar [4].

Nach alledem bleibt festzustellen, daß Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne bereits mangels der erforderlichen Ermächtigung in einem förmlichen Gesetz keine rechtsgültig erlassenen Rechtsverordnungen sind [5].

---

1) So auch Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW Art. 70 Anm. 8.

2) Entwurf eines Landesplanungsgesetzes vom 21. 3. 1961 (LT-Drucks. 4/487) S. 34.

3) So auch OVG Lüneburg DVBl. 1973 S. 151 ff (154); vgl. ferner: Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm. S. 102 f; Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 141 f.

4) Vgl. von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Komm. Art. 80 Anm. XI.

5) Im Ergebnis wie hier: OVG Lüneburg DVBl. 1973 S. 151 ff (154 f); Stich, Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung DVBl. 1973 S. 596; Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 145.

Dieses Resultat führt zu der weiteren Frage, ob die genannten Raumordnungspläne als gesetzlich ermächtigte Verwaltungsakte aufgefaßt werden können und auf diese Weise mit dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG in Einklang zu bringen sind.

b) Versuch der Einordnung der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als gesetzlich ermächtigte Verwaltungsakte

Für das Gelingen eines solchen Versuchs der Einordnung der nordrhein-westfälischen Raumordnungspläne spricht zunächst, daß Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne nicht in der Form eines Rechtssatzes ergehen und daß sie seit Erlaß des LEPrG NW eine recht breite gesetzliche Grundlage haben. Fraglich ist jedoch, ob diese Planarten des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechtes die Merkmale eines Verwaltungsaktes, und zwar speziell das Kriterium "Regelung eines Einzelfalles", erfüllen.

Im Zusammenhang mit diesem Merkmal wird der Verwaltungsakt üblicherweise als konkret-individuelle Regelung gekennzeichnet, im Gegensatz zur Rechtsnorm, deren Regelungsinhalt abstrakt-genereller Natur ist [1]. Die Begriffspaare konkret-individuell bzw. abstrakt-generell sind daher im folgenden auf Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne anzuwenden:

Das Wesensmerkmal des Verwaltungsaktes als individuelle Regelung besagt, daß sich die hoheitliche Maßnahme im Gegensatz zur generellen Regelung an einen bestimmten Adressaten wendet [2]. Hiervon ausgehend wird im planungsrechtlichen Schrifttum überwiegend angenommen, der Raumordnungsplan betreffe einen generellen, zumindest aber keinen individuell bestimmten Adressatenkreis [3]. Denn bei Planerlaß sei nocht nicht abzusehen, welche Verwaltungsträger zielgebundene Planungen durchführen und zielgebundene Maßnahmen ergreifen werden. Werde beispielsweise eine Gemeinde als zentraler Ort ausgewiesen, so sei, wie die Verfechter eines generellen Adressatenkreises annehmen, zwar mit Gewißheit diese Gemeinde Adressat des Raumordnungsplanes. Es sei aber bei Planerlaß noch ungeklärt, welche Maßnahmen und Planungen etwa des Verkehrswegbaus

1) Vgl. BVerwG Bd. 12 S. 87 ff (89), Bd. 18 S. 1 ff (3); Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 75 f.

2) Vgl. Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 114 m. w. N.

3) So Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 92 f; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 54 f; Motyl, a. a. O.; Körting, Anmerkung zum Beschluß des OVG Lüneburg vom 23. 11. 1972, DVBl. 1973 S. 457 f.

und damit welche für den Verkehrswegbau verantwortlichen Planungsträger konkret [1] in den Dienst jenes Zieles der Landesplanung gestellt würden. Darüberhinaus sei zu bedenken, daß nach Verabschiedung eines Raumordnungsplanes neue, an die Ziele gebundene Planungsträger ins Leben gerufen werden könnten, so daß auch aus diesem Grunde der Adressatenkreis des Raumordnungsplanes nicht bestimmt sei.

Gegen diese Argumentation hat das OVG Lüneburg [2] eingewandt, Raumordnungspläne bänden nicht jedermann, sondern außer den Bundes- und Landesbehörden nur die Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Adressaten der Ziele der Landesplanung hätten also sämtlich eine besondere Qualität; sie seien trotz körperschaftlicher Selbständigkeit Glieder der öffentlichen Verwaltung, also einer einheitlichen Staatsgewalt. Ferner könne die Möglichkeit, daß neue Körperschaften des öffentlichen Rechts entstehen, schon wegen ihres Ausnahmecharakters außer Betracht bleiben. Man könne folglich bei den Zielen der Landesplanung von einem im wesentlichen feststehenden, d. h. individuellen, Adressatenkreis ausgehen.

Es erscheint nun weder möglich, die Richtigkeit der im planungsrechtlichen Schrifttum herrschenden Ansicht nachzuweisen, noch erscheint es möglich, die Meinung des Schrifttums der Ansicht des OVG Lüneburg folgend als unrichtig zu widerlegen. Während das Schrifttum die begriffliche Logik in den Vordergrund stellt und zur Annahme eines generellen Adressatenkreises gelangt, sprechen die ebenfalls berechtigten Überlegungen des OVG Lüneburg für einen individuellen Adressatenkreis. Dabei stützt sich die Argumentation des OVG Lüneburg vor allem auf die planungsrechtliche Besonderheit, daß Ziele der Landesplanung nur im öffentlichen Bereich gelten [3]. Eben dieses planungsrechtliche Charakteristikum ist also die Ursache dafür, daß eine befriedigende Einordnung der Ziele der Landesplanung nach dem Begriffspaar individuell-generell nicht möglich erscheint.

Bevor die Untersuchung sich dem Begriffspaar konkret-abstrakt zuwendet, sei darauf hingewiesen, daß diese Kriterien sinnvollerweise nur auf den jeweiligen Raumordnungsplan als Ganzes anzuwenden sind. Zerlegt man nämlich den Raumordnungsplan in die einzelnen in ihm enthaltenen Ziele der Landesplanung und fragt man sich für jedes Ziel gesondert, ob es konkreter oder abstrakter Natur ist, so wird man dem Zweck des Raumordnungsplanes nicht gerecht. Denn

---

1) Nach Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 48-52 ist beim Begriffspaar individuell-generell auf die konkret Verpflichteten abzustellen.

2) OVG Lüneburg, DVBl. 1973 S. 151 ff (153).

3) §§ 5 IV, 4 V BROG; vgl. auch § 3 III BROG.

dieser will eine in sich geschlossene, auf ein bestimmtes Gebiet bezogene Lösung der raumordnerischen Probleme darstellen und sollte daher auch rechtlich als eine Einheit gesehen werden [1].

Eine konkrete Regelung ist gegeben, wenn das vom Adressaten verlangte Verhalten nach Art, Ort und Zeit hinreichend bestimmt ist [2]. Teilweise wird im Schrifttum in diesem Zusammenhang bei der Beurteilung der Raumordnungspläne deren örtlicher Bezug in den Vordergrund gestellt. In der Tat legt diese Betrachtungsweise die Ansicht nahe, die Raumordnungspläne hätten einen konkreten Regelungsinhalt: Denn aus der Sicht des örtlichen Bezuges legen die Ziele der Landesplanung die zulässige Bodennutzung für genau umrissene Gebietseinheiten fest. So führt Schramm [3] aus, der wesentliche Gehalt der Raumordnungspläne betreffe die Festlegung der Planungsziele für ein genau feststehendes und überschaubares Gebiet. Die Pläne der Landesplanung hätten also deutlichen Bezug zu den dinglichen Verwaltungsakten. Sie seien wie diese individuelle Sachzustandsfestlegungen. Forsthoff [4] kommt vor dem Hintergrund solcher Überlegungen sogar zu der Feststellung, der Raumordnungsplan sei "im höchsten Maße konkret".

Aber selbst wenn man den räumlichen Bezug der landesplanerischen Pläne stark betont, ergeben sich gegen die Annahme eines konkreten Regelungsinhaltes im Sinne der Definition des Verwaltungsaktes durchgreifende Bedenken - und zwar wiederum auf Grund der spezifischen Eigenschaften des Raumordnungsplanes: Denn für einen Verwaltungsakt ist es kennzeichnend, daß die von ihm getroffene konkrete Anordnung den jeweiligen Einzelfall endgültig und abschließend regelt, ohne daß die getroffene Regelung noch weiter konkretisiert werden müßte. Anders liegen die Verhältnisse beim Raumordnungsplan. Er bezeichnet - wie Körting zutreffend bemerkt [5] - lediglich die einzuschlagende Richtung. Erst in der weiteren Durchführung in Bauleitplänen und anderen Maßnahmen der öffentlichen Hand gewinnen die Ziele der Landesplanung jene scharfen Konturen, wie sie für Verwaltungsakte charakteristisch sind.

---

1) Wie hier: Bielenberg, Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig? DVBl. 1960 S. 84 f;
a. A.: OVG Lüneburg, DVBl. 1973 S. 151 ff (153).

2) Vgl. Mortyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 113 m. w. N.

3) Schramm, Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung, DVBl. 1974 S. 648.

4) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsaktes Bd. I AT S. 310.

5) Körting, Anmerkung zum Beschluß des OVG Lüneburg vom 23. 11. 1972, DVBl. 1973 S. 458.

Hinzu kommt, daß die Landesplanung auch heute noch in erster Linie als rein verbietende, d. h. als sogenannte Negativ-Planung, in Erscheinung tritt. Daher werden von ihr die erstrebten Wirkungen - anders als beim Verwaltungsakt - nicht schon im wesentlichen mit dem Erlaß der Regelung erzielt. Vielmehr ist ein Plan der Landesplanung auf die Durchsetzung seiner Raumordnungskonzeption in einem langwierigen Prozeß tatsächlicher und rechtlicher Art ausgerichtet [1].

Mithin verbieten es die Besonderheiten der Raumordnungspläne, in ihnen unmittelbar wirksame Regelungen konkreten Inhalts nach Art der Verwaltungsakte zu erblicken.

Andererseits ist es auch nicht möglich, in den Plänen der Landesplanung abstrakte Regelungen zu sehen, wie sie für den Inhalt von Rechtsnormen kennzeichnend sind.

Freilich bietet sich ein Ansatzpunkt für die Annahme eines abstrakten Regelungsinhalts bei den Plänen der Raumordnung darin, daß sie für eine bei Planerlaß noch nicht zu übersehende Zahl von behördlichen Einzelplanungen und Einzelmaßnahmen gelten. Wird beispielsweise von der Landesplanung ein zentraler Ort bestimmter Stufe verbindlich festgelegt, so kann in diesem Augenblick niemand auch nur annähernd sagen, welche einzelnen behördlichen Entscheidungen in der Zukunft konkret der Verwirklichung dieses Zieles der Landesplanung zu dienen haben werden. Stellt man also bei den Plänen der Landesplanung nicht auf die konkret-ortsbezogene Bodennutzungs-Regelung ab, sondern auf die betroffenen Einzelplanungen und Einzelmaßnahmen, so spricht der erste Eindruck für die Bejahung einer abstrakten Regelung [2].

Indessen fällt bei näherer Betrachtung der Raumordnungspläne auf, daß es ihnen an dem für Normen typischen Gleichmaß der Regelung fehlt. Das Wesen der abstrakten Rechtsnormen besteht darin, daß sie vom Partikulären abstrahieren. Sie stellen allgemein formulierte Tatbestandsmerkmale auf und sehen für jeden

---

1) Hierauf weist insb. Zeller, Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung, DVBl. 1973 S. 604 hin; vgl. auch: Blümel, Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, S. 135 f.

2) Von einem grundsätzlich abstrakten Inhalt der Raumordnungspläne gehen aus: OVG Lüneburg, DÖV 1971 S. 494 ff (494); Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 54 f; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 118.
Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 93 ff unterscheidet zwischen abstrakten "Oberzielen" (in NRW z. B. das LEPrG) und konkreten "Unterzielen" (in NRW z. B. ein Gebietsentwicklungsplan).

Einzelfall, der sich unter den Tatbestand subsumieren läßt, die gleiche bzw. gleichartige Rechtsfolgen vor. Anders der Raumordnungsplan: Er abstrahiert nicht vom Einzelfall, sondern hält im Gegenteil für die verschiedenen Räume seines Geltungsbereichs besondere, speziell auf die jeweiligen örtlichen Umstände zugeschnittene Einzelentscheidungen bereit. Der Raumordnungsplan bringt also kein gleiches Maß in die von ihm geregelten Einzelfälle, sondern reiht eine Vielzahl von ortsbezogenen Partikulärentscheidungen aneinander. Folglich stellen die Pläne der Landesplanung keine abstrakten Regelungen dar [1].

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Raumordnungspläne wegen ihrer spezifischen Eigenschaften weder vom Adressatenkreis her in das Begriffsschema individuell - generell, noch vom Regelungs-Gegenstand her in das Begriffsschema konkret - abstrakt eingereiht werden können. Mit diesen Unterscheidungsmerkmalen ist bei den Plänen der Landesplanung, wie Schmidt-Aßmann zutreffend feststellt [2], nicht weiterzukommen. Dies hat zur unausweichlichen Konsequenz, daß die Raumordnungspläne als aliud gegenüber dem Verwaltungsakt und gegenüber der Rechtsnorm anzusehen sind [3]. Auch die nordrhein-westfäli-

---

1) Wie hier: Körting, Anmerkung zum Beschluß des OVG Lüneburg vom 23. 11. 72, DVBl. 1973 S. 457 f; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 121; Imboden, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL Heft 18 S. 113 ff (122); vgl. auch: BVerwG Bd. 11 S. 17.

2) Schmidt-Aßmann, Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974 S. 545.

3) Diese Erkenntnis hat sich im neueren Schrifttum und in der neueren Rechtsprechung weitgehend durchgesetzt. Für eine Kennzeichnung als aliud treten ein: OVG Lüneburg DVBl. 1971 S. 320 ff (321), DVBl. 1973 S. 151 ff (153 f, allerdings mit Einschränkungen); Naumann, Gemeindliche Planungshoheit und Raumordnung, Stadtbauwelt 1971 S. 240; Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 87; Körting, Anmerkung zum Beschluß des OVG Lüneburg vom 23. 11. 1972, DVBl. 1973 S. 458; Kühl, Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit, S. 78 ff; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechtes Bd. I AT S. 310; Werner, Zur Kritik der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1957 S. 221 ff; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 126; Balscheit, Die Rechtsnatur des Planes, S. 53 f; Ernst, Landesentwicklung - Städtebau - Wohnfürsorge, Der Landkreis 1973 S. 434 (in Bezug auf die Entwicklungsplanung); Stich, Die Planungsstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung, DVBl. 1973 S. 592 f (in Bezug auf den Flächennutzungsplan); a. A.: OVG Lüneburg, DÖV 1971 S. 494 f; Bielenberg, Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig? DVBl. 1960 S. 48 f; Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm., Anhang zu § 5 Anm. 1 f. Die Vertreter der Genehmigung nehmen bei RO-Plänen den Inhalt einer Rechtsnorm an.

schen Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne müssen demnach als aliud - als eine hoheitliche Maßnahme eigener Art - betrachtet werden.

Diese - freilich nur negativ abgrenzende - Kennzeichnung der Raumordnungspläne als neue, eigenständige Kategorie hoheitlichen Handelns ermöglicht zwei bedeutsame Folgerungen:

Vor allem scheidet die Möglichkeit aus, Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als auf gesetzlicher Grundlage erlassene Verwaltungsakte anzusehen und sie auf diese Weise mit dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG in Einklang zu bringen.

Ferner erweist sich für Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne die Form des Rechtssatzes nicht mit der Begründung als erforderlich, diesen Planarten käme ein abstrakt-genereller Inhalt mit verbindlicher Außenwirkung - d. h. also der Regelungsgehalt einer Rechtsnorm - zu [1].

c) Nähere Kennzeichnung der Raumordnungspläne und der planerischen Gestaltungsfreiheit; Gebot der Rechtssatzförmigkeit der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als Folgerung aus den getroffenen Charakterisierungen

In den vorhergehenden Abschnitten wurden die negativ-abgrenzenden Aussagen herausgearbeitet, daß Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne keine Verwaltungsakte sind, andererseits aber auch keine Rechtsnormen darstellen, und zwar weder inhaltlich - mangels in den Plänen enthaltener abstrakt-genereller Regelungen - noch der Form nach - insbesondere mangels Erfüllung der Anforderungen an rechtsgültig erlassene Rechtsverordnungen.

Bei einer positiven Charakteristik der Raumordnungspläne und ihres Charakters als aliud ist vom Begriff der Planung auszugehen.

---

1) Bei einer hoheitlichen, an Dritte gerichteten Anordnung mit abstrakt-generellem Inhalt ist die Form eines Rechtssatzes unerläßlich. Wird eine inhaltliche Rechtsnorm-Regelung nicht auch in die Form einer Rechtsnorm gebracht, so ist die betreffende Regelung schon aus diesem Grunde unwirksam (BVerwG Bd. 18 S. 1 ff (5); Wolff, Verwaltungsrecht I S. 336 f; VGH Mannheim DVBl. 1968 S. 117 ff (119); OVG Lüneburg DVBl. 1973 S. 153).

Im Anschluß an Wolff [1] läßt sich das Wesen der Planung wie folgt kennzeichnen: Planung ist die systematische Vorbereitung und Festlegung rationalen Verhaltens, um unter gegebenen Umständen ein Ziel auf bestmögliche Weise zu erreichen; sie erfordert die Koordinierung verschiedener, auch widerstreitender Interessen zur Verwirklichung einer Ordnungsvorstellung.

Die Besonderheiten des Raumordnungsplanes, die dessen aliud-Charakter begründen, sind in anderem Zusammenhang bereits mehrfach erwähnt worden. Die wesentlichen Merkmale seien an dieser Stelle noch einmal zusammenfassend genannt: Raumordnungspläne enthalten keine detaillierten, parzellenscharfen Festlegungen; sie sind vielmehr r a h m e n s e t z e n d e Leitpläne. Die Zielkonzeptionen der Raumordnungspläne sind nicht starr und endgültig, sondern flexibel und entwicklungsorientiert. Ferner entfalten die Pläne der Landesplanung unmittelbare Rechtswirkungen nur im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Sie sind darüberhinaus auf Durchsetzung in einem langwierigen Prozeß raumordnerischer Entwicklungen angelegt. Schließlich ist für die Aufstellung der Raumordnungspläne bis hin zur Verbindlicherklärung ein förmliches Verfahren vorgesehen, das dem Ausgleich der betroffenen Interessen dient [2].

Eine eingehendere Erörterung des Wesens der Planung und der Besonderheiten der Raumordnungspläne ist im vorliegenden Zusammenhang nicht erforderlich. Denn entscheidend kommt es auf etwas anderes an: nämlich auf die sorgfältige Charakterisierung der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Aufstellung von Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplänen im Vergleich zum Ermessen der Verwaltung bei Erlaß eines nicht gebundenen Verwaltungsaktes. Die zentrale Bedeutung dieser vergleichenden Charakteristik beruht auf folgenden Überlegungen:

Bei der Behandlung des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II S. 1 GG wurde dargelegt, daß grundsätzlich der Gesetzgeber über Einschränkungen des kommunalen

---

1) Wolff, Verwaltungsrecht I S. 78; ihm folgend: Hoppe, Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, S. 122; vgl. auch BVerwG Bd. 34 S. 301 ff (304); Ernst, Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit, S. 18: "Planung ist die im voraus getroffene einheitliche Entscheidung über das Ob, das Wann und das Wie mehrerer bestimmter einzelner Aktionen"; ebenso: Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973 S. 505; Meyer-Schwickerath, Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht, Der Landkreis 1974 S. 9.

2) Vgl. zu den Merkmalen von Plänen als aliud gegenüber Rechtsnorm und Verwaltungsakt: Schramm, Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung, DVBl. 1974 S. 650.

Selbstverwaltungsrechtes zu entscheiden hat. Mit diesem Verfassungsgebot ist es im Anschluß an BVerfG Bd. 26 S. 228 ff als vereinbar zu erachten, wenn durch Rechtsverordnungen in den gemeindlichen Kompetenzbereich eingegriffen wird. Denn bei der Verwendung von Rechtsverordnungen ist - wie ausgeführt wurde - durch das Erfordernis der hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung dafür gesorgt, daß die Grundsatzentscheidungen beim Parlament liegen. Angesichts der Zulässigkeit von Rechtsverordnungen erfordert der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II S. 1 GG mithin rechtssatzförmige Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechtes. Nur eine scheinbare Ausnahme von diesem Gebot stellen die Eingriffe in den kommunalen Wirkungsbereich durch formlose Verwaltungsakte dar. Denn sie müssen in den abstrakt formulierten Vorschriften eines Rechtssatzes im jeweiligen konkreten Einzelfall nach Voraussetzungen und Rechtsfolge zugelassen sein. Die Verwaltungsakte konkretisieren lediglich im praktischen Anwendungsfall die in den Rechtssätzen in allgemeiner Form schon vorhandenen Schranken des Selbstverwaltungsrechts.

Gemäß diesem Schema zulässiger Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechtes ist nun dem rechtlichen novum (aliud) des Raumordnungsplanes unter Beachtung der Schutzfunktion des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II S. 1 GG die gebotene Rechtsform zuzuweisen.

Als Ausgangspunkt gilt nach dem Vorstehenden für den Raumordnungsplan, daß er wegen seines Eingriffscharakters gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht als Rechtssatz (formelles Gesetz oder Rechtsverordnung) zu ergehen hat - es sei denn, von diesem Ausgangspunkt kann in Parallele zu den formlosen, in das Selbstverwaltungsrecht eingreifenden Verwaltungsakten abgewichen werden. Dabei ist allenfalls eine Parallele zwischen dem Raumordnungsplan und einem im Ermessen der Verwaltung stehenden Verwaltungsakt denkbar; denn gebundene Verwaltungsakte [1] folgen offensichtlich anderen Gesetzen als Pläne der Landesplanung. Eine Parallelität zwischen Raumordnungsplan und Ermessens-Akt in Bezug auf die Unselbständigkeit des Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht ist dann erfüllt, wenn die Rechtssätze des Raumordnungsrechts den Inhalt

---

1) Im Anschluß an Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I S. 392 f wird in der vorliegenden Untersuchung zwischen "gebundenen" und "ermessensfreien" Verwaltungsakten unterschieden. Gebundene Verwaltungsakte müssen bei Vorliegen eines gesetzlichen Tatbestandes mit dem gesetzlich bestimmten Inhalt erlassen werden.
Ermessensfreie Verwaltungsakte können bei Vorliegen eines gesetzlichen Tatbestandes mit dem gesetzlich zugelassenen Inhalt erlassen werden. Es unterliegt der Entscheidung der zuständigen Behörde, ob und/oder wie sie erlassen werden.

des Raumordnungsplanes so stark vorherbestimmen wie die einschlägigen Rechtssätze den Inhalt eines auf sie gestützten ermessensfreien Verwaltungsaktes [1]. Um es mit anderen Worten zu sagen: Bedeutet die Aufstellung des Raumordnungsplanes im wesentlichen nur die Umsetzung der in den Rechtssätzen der Raumordnung vorgesehenen Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechtes in inhaltlich vorgezeichnete Einzelfall-Entscheidungen, so bedarf der Raumordnungsplan wegen Art. 28 II S. 1 GG ebensowenig der Form des Rechtssatzes wie ein in das Selbstverwaltungsrecht eingreifender Verwaltungsakt. Geht die planerische Gestaltungsfreiheit dagegen in ihrem Ausmaß erheblich über das Verwaltungsermessen beim Erlaß eines Verwaltungsaktes hinaus, bringt also erst der Raumordnungsplan selbst die wesentliche Entscheidung über Umfang und Ausmaß des Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht, so bedarf der Raumordnungsplan der Form des Rechtssatzes. Denn dann erweist sich die Parallele zu den ermessensfreien Verwaltungsakten nicht als gangbar, und es verbleibt für die Pläne der Landesplanung bei dem aus der Schutzfunktion des Gesetzesvorbehaltes fließenden Grundsatz, daß Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Form des Rechtssatzes bedürfen.

Diese Überlegungen sind nun auf das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht zu übertragen. Zu vergleichen ist die planerische Gestaltungsfreiheit bei Erlaß eines Landesentwicklungsplanes bzw. Gebietsentwicklungsplanes mit dem Verwaltungsermessen bei Erlaß eines Verwaltungsaktes. Reduziert sich die planerische Gestaltungsfreiheit der Landesplanungsgemeinschaften bzw. der Landesplanungsbehörde wegen der Bindung an § 2 BROG, das LPlG NW, das LEPrG NW und die drei Durchführungsverordnungen zum LPlG NW als Ergebnis des Vergleichs auf das Maß an Handlungsfreiheit, das auch das Verwaltungsermessen einräumt, so ist für die genannten Pläne der Landesplanung keine Rechtssatz-Form geboten. Geht dagegen die planerische Gestaltungsfreiheit bei Erlaß der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne nach Ausmaß und Intensität erheblich über die Handlungsfreiheit hinaus, die einer Behörde bei Erlaß eines in ihr Ermessen gestellten Verwaltungsaktes zukommt, so bedürfen jene Pläne der Landesplanung der Form des Rechtssatzes.

Um die Gestaltungsfreiheit des Planers mit dem Verwaltungsermessen vergleichen zu können, sollen die sich entsprechenden Phasen der Aufstellung eines Planes der Landesplanung und des Erlasses eines Verwaltungsaktes gegenübergestellt und genauer betrachtet werden.

Beim Erlaß eines ermessensfreien Verwaltungsaktes ist es zunächst erforderlich, die Tatsachen festzustellen, bei deren Vorliegen die Verwaltung ihr Ermessen ausüben kann. Dabei wird Ermessen als die durch Gesetz begründete Fähigkeit

---

1) Vgl. Fußnote 1) auf Seite 92.

einer Behörde verstanden, unter bestimmten Voraussetzungen und nach bestimmten Maßstäben zwischen mehreren gleich rechtmäßigen Entscheidungsmöglichkeiten zu wählen [1]. Die gesetzlichen Bestimmungen für die Anwendung des Verwaltungsermessens legen den der Ermessensausübung zugrunde liegenden Sachverhalt dem Typus nach fest. Dies vereinfacht die Feststellung der erforderlichen Tatsachengrundlage ganz wesentlich. Hinzu kommt freilich noch die Erarbeitung der Tatsachen, deren Kenntnis es erlaubt, das Ermessen im konkreten Fall auch sachgerecht auszuüben. Aber auch diese speziell für die richtige Ermessensausübung notwendige Tatsachenfeststellung ist dadurch eingegrenzt und erleichtert, daß es sich nur um einen punktuellen, am Einzelfall orientierten Normenvollzug handelt.

Völlig anders ist die Situation, wenn die Tatsachengrundlage für einen Raumordnungsplan beschafft werden muß. Denn Raumplanung erfordert, wie Badura [2] zutreffend feststellt, eine Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen, zu deren Befriedigung die zu planenden Maßnahmen dienen sollen, ferner eine Auseinandersetzung mit den materiellen Gegebenheiten, den verfügbaren Mitteln und den privaten und öffentlichen Interessen, auf die sich die Planung auswirken wird. Entsprechend breit angelegt muß die Tatsachenfeststellung sein, die dem Erlaß eines Raumordnungsplanes vorausgeht. Was Hoppe [3] mit Blick auf die Planung im allgemeinen ausführt, gilt auch für die Raumplanung: "Die der Planung zugrunde liegende Realanalyse hat sich mit komplexen bis hochkomplexen, jedenfalls globalen Sachverhalten zu befassen mit einer großen Anzahl von Einflußgrößen und Faktoren unterschiedlicher Provinienz, die untereinander verschränkt, verflochten und vermischt sind." Vergegenwärtigt man sich in diesem Zusammenhang, daß beispielsweise ein Gebietsentwicklungsplan eine ganze Region ordnen soll und nicht nur wie ein Verwaltungsakt einen einzelnen Lebenssachverhalt, so wird offenbar, daß die Realanalyse, die dem Erlaß eines Raumordnungsplanes vorausgeht, ungleich umfänglicher und komplexer ist als die Tatsachenfeststellung aus Anlaß des Erlasses eines Verwaltungsaktes.

Diese gravierenden Unterschiede zwischen der Ausübung des Verwaltungsermessens und der planerischen Gestaltungsfreiheit setzen sich im Stadium der Entscheidung über den Verwaltungsakt bzw. den Raumordnungsplan fort:

Beim Erlaß eines mit Ermessen verbundenen Verwaltungsaktes schließt sich an die Tatsachenfeststellung der Vorgang der Subsumtion an. W e n n die fest-

---

1) Vgl. Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 162.

2) Badura, a. a. O. S. 164.

3) Hoppe, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974 S. 644.

gestellten Tatsachen den gesetzlichen Tatbestand erfüllen, dann hat die Behörde die Wahl, in der vorgeschriebenen Weise zu handeln oder untätig zu bleiben (Entschließungsermessen) oder sie hat die Wahl, unter mehreren vorgegebenen rechtmäßigen Handlungsmöglichkeiten zu wählen (Auswahlermessen). Das Handeln der Verwaltungsbehörde ist also durch die einschlägigen Rechtsnormen nach jenem Wenn-Dann-Schema weitgehend vorprogrammiert. Man bezeichnet in diesem Zusammenhang die Rechtsnormen, die zum Erlaß von Verwaltungsakten berechtigen, als sogenannte Konditionalprogramme [1]. Ihr Wesen besteht darin, daß jedes Mal, wenn die bezeichnete Handlungssituation als gegeben angezeigt wird, die vorgegebene Handlungsfolge bzw. eine der mehreren vorgegebenen Handlungsfolgen ausgelöst wird [2]. Es ist sehr wesentlich, diesem vom Gesetz bewirkten Automatismus, der dem Erlaß eines gebundenen Verwaltungsaktes vollständig zugrunde liegt und der dem Erlaß eines ermessensfreien Verwaltungsaktes weitgehend zugrunde liegt, zu erkennen. Denn er zeigt, wie begrenzt die Handlungsfreiheit der Behörde im Falle des Verwaltungsermessens letztlich ist. Das Ermessen der Staatsbehörden greift daher in den Selbstverwaltungsbereich nur in den vom Gesetz beschriebenen Situationen ein und es erschöpft sich in einer auf den Einzelfall bezogenen Wahlfreiheit zwischen nur zwei gesetzlich vorgezeichneten Alternativen.

Wesentlich weiter reicht dagegen der durch die planerische Gestaltungsfreiheit gewährte Handlungsspielraum. Der Grund hierfür liegt darin, daß in der Regel der Inhalt von Plänen - insbesondere auch der von Raumordnungsplänen - nicht durch gesetzliche Konditionalprogramme vorgezeichnet werden kann. Raumordnungspläne können nicht in der Weise in den Gesetzen inhaltlich vorherbestimmt werden, daß immer dann, wenn bestimmte räumliche Strukturen bzw. weitere landesplanerisch relevante Umstände vorliegen, Festsetzungen der Landesplanung mit einem gesetzlich normierten Inhalt zu erlassen sind. Das für den Erlaß von Verwaltungsakten typische Wenn-Dann-Schema des Gesetzes versagt im Bereich der Planung. "Der Schluß von der festgestellten sozio-ökonomischen Struktur eines bestimmten Raumes auf seine dann gesollte zukünftige Ordnung folgt", wie Oberndorfer [3] zutreffend feststellt, "einem anderen Mechanismus als die

---

1) Zum Unterschied zwischen Rechtsnormen als Konditionalprogrammen und Rechtsnormen als Finalprogrammen siehe: Hoppe, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974 S. 641 ff; Oberndorfer, Strukturprobleme des Raumordnungsrechtes, Die Verwaltung 1972 S. 261 ff; Luhmann, Planung und Koordination im Regierungssystem, Verwaltungsarchiv 1971 S. 3.

2) Hoppe, a. a. O. S. 643.

3) Oberndorfer, Strukturprobleme des Raumordnungsrechtes, Die Verwaltung 1972 S. 265.

Zuordnung einer Rechtsfolge zu einem festgestellten Sachverhalt".

Der Mechanismus, den die Sachstrukturen der Raumordnung gebieten, ist vielmehr ein Entscheidungsablauf nach dem Zweck-Mittel-Schema. Zwecke, d. h. Zielvorstellungen über die erwünschte räumliche Ordnung, werden vorgegeben und geeignete Mittel sind zur Erreichung jener Zwecke ausfindig zu machen. Dabei fällt den Raumordnungsgesetzen in diesem Schema in der Regel nur die Aufgabe zu, allgemein gehaltene Ziele (Zwecke) anzugeben. Plangesetze sind aus der Natur der Sache nicht Konditional-, sondern Finalprogramme. Sie sind, wie Hoppe [1] feststellt, Gesetze, "die die Verwaltung zur Verwirklichung einzelner Zwecke verpflichten, ohne tatbestandliche Voraussetzungen für konditional strukturiertes Verwaltungshandeln im einzelnen festzulegen". Diese Erkenntnis findet ihre Bestätigung darin, daß § 2 BROG und das LEPrG NW in der Tat im wesentlichen nur Zielprojektionen enthalten. Die übrigen Normen des BROG und das LPlG NW können in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben, da es sich insoweit fast ausschließlich um Vorschriften im organisatorischen Bereich handelt.

Die Beschränkung des Gesetzgebers im Raumordnungsbereich auf Finalprogramme führt dazu, daß der planerischen Gestaltungsfreiheit eine zentrale Bedeutung zukommt.

Ihre Ausübung verlangt zunächst, die Fülle von festgestellten Tatsachen auf ein Maß zu reduzieren, daß eine Abwägung der planerischen Belange und ihren Ausgleich auf die angestrebten räumlichen Strukturen hin gestattet [2]. Bereits in diesem Stadium der Informationsverarbeitung können Wertungsfragen auftauchen. Es handelt sich also insoweit um keinen rein technischen Vorgang [3]. Das Schwergewicht der planerischen Entscheidung liegt auf der ausschließenden Austragung und Lösung der vielfältigen Ziel- und Mittelkonflikte. Denn häufig treten im konkreten Planungsfall die vom Gesetzgeber vorgegebenen Zielsetzungen in Konflikt zueinander. So ist es z. B. nicht möglich, in einem ländlichen Gebiet, in dem auf Grund einer einseitigen Wirtschaftsstruktur der Lebensstandard zurückgeblieben ist, allen Zielvorstellungen des § 2 BROG und des LEPrG NW gerecht zu werden und beispielsweise gleichzeitig Gewerbe und Industrie anzusiedeln, die Landschaft und das Gleichgewicht des Naturhaushaltes aber vor schädigenden Eingriffen zu bewahren [4]. Selbst wenn die Zielvorstellungen, die im konkreten

---

1) Hoppe, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974 S. 643.
2) Siehe hierzu: Hoppe, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974 S. 647.
3) Ebenso Schmidt-Aßmann, Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974 S. 545.
4) Vgl. §§ 25, 32 LEPrG NW.

Fall Priorität genießen sollen, feststehen, wirft die Frage nach den geeigneten Mitteln weitere Rangfolge- und Abwägungsprobleme auf. Der immer neue Abwägungsvorgang [1], der die Folge der zahllosen Ziel- und Mittelkonflikte ist, prägt mithin den Planungsprozeß ganz entscheidend und begründet die außerordentliche Tragweite der planerischen Gestaltungsfreiheit.

Oberndorfer [2] kommt auf Grund dieser Erkenntnisse zu dem berechtigten Schluß, die Ziel- und Mittelkonflikte führten zu einer Verlagerung der eigentlichen politischen Entscheidungen vom Allgemeinen und Abstrakten, d. h. von der Ebene des Gesetzes, auf die besonderen und konkreten Konfliktfälle, d. h. auf die Ebene der konkreten Planentscheidung. Wenn jedoch im Bereich der Raumplanung die wichtigsten Entscheidungen nicht in den Plangesetzen, sondern in den ausführenden Planungen fallen, dann geht die planerische Gestaltungsfreiheit nach Ausmaß und Eigenständigkeit gegenüber den ermächtigenden Gesetzen weit über das Verwaltungsermessen hinaus. Hoppe [3] faßt diesen Befund wie folgt zusammen: "Das, wozu in Plangesetzen als Zielprogrammen ermächtigt wird, folgt ganz anderen Strukturgesetzlichkeiten als die Ermächtigung bei konditional programmierten Rechtsnormen zu Entschließungs- und Auswahlermessen als Rechtsfolgeermessen. Das Entscheidungsverhalten der Verwaltung ist durch eine sehr viel komplexere und globalere Wahlfreiheit bestimmt. Es ist nicht am punktuellen Normvollzug orientiert" [4].

Die im Vergleich zum Verwaltungsermessen wesentlich globalere Wahlfreiheit der Dienststellen der Landesplanung verbietet es, den Raumordnungsplan hinsichtlich seiner Abhängigkeit von den gesetzlichen Ermächtigungsnormen mit einem ermessensfreien Verwaltungsakt gleichzusetzen. Dieser erschöpft sich im wesentlichen im Normvollzug. Ein Gebiets- oder Landesentwicklungsplan ist jedoch weit mehr als der Vollzug des BROG, des LPlG NW und des LEPrG NW; er ist in erster Linie ein Ergebnis der planerischen Gestaltungsfreiheit.

Versagt aber die Parallele zwischen Raumordnungsplan und formlos zulässigem Verwaltungsakt, so führt dies zu der bereits im einzelnen begründeten Konse-

---

1) Siehe hierzu unten 3. Kapitel VI 4.

2) Oberndorfer, Strukturprobleme des Raumordnungsrechtes, Die Verwaltung 1972 S. 267; vgl. auch Grauhan, Zur Struktur der planerischen Verwaltung, Stadtbauwelt 1969 S. 134; Hesse, Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse im Bereich der Stadtentwicklung, AfK 1971 S. 35.

3) Hoppe, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974 S. 644.

4) Hoppe schlägt daher a. a. O. vor, den irreführenden Begriff Planungs*ermessen* zu vermeiden; vgl. hierzu auch Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsermessens, S. 167.

quenz, daß Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht in der Form eines Rechtssatzes zu ergehen haben. Im Gegensatz zum Verwaltungsakt bewirken die Raumordnungspläne nämlich keine von den Gesetzen in abstrakter Form schon vorweggenommene, sondern stark eigenständige, von den Ermächtigungsgesetzen weitgehend unabhängige und zudem gravierende Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht. Solche Eingriffe läßt der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG - wie ausgeführt - nur in der Form eines Rechtssatzes zu.

Im vorliegenden Zusammenhang ist es von Bedeutung, daß die Formen des Parlamentsgesetzes und der Rechtsverordnung nicht nur auf Regelungen mit abstrakt-generellem Inhalt angewandt werden dürfen. So hat das OVG Lüneburg [1] zutreffend - und zwar gerade in Bezug auf einen Raumordnungsplan - ausgeführt, daß der Gesetzgeber befugt sei, Akte, die keine Rechtsnormen im materiellen Sinne, also keine abstrakt-generellen Regelungen, enthielten, dennoch in die Form eines Rechtssatzes zu kleiden. Es handelt sich dann um Gesetze oder Rechtsverordnungen im formellen Sinn [2]. Da nach der hier vertretenen Auffassung den Raumordnungsplänen inhaltlich der Charakter eines aliud zukommt, sie also materiell keine Rechtsnorm-Regelungen darstellen, sind die Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne wegen Art. 28 II S. 1 GG hiernach als f o r m e l l e Gesetze bzw. als f o r m e l l e Rechtsverordnungen zu erlassen [3].

Die Auffassung, daß die Raumordnungspläne als Rechtssätze ergehen müssen, wird im neueren Schrifttum nur sehr vereinzelt vertreten. Rechtsprechung und Lehre stehen weit überwiegend auf dem Standpunkt, daß die Raumordnungspläne zwar einer mehr oder minder breiten gesetzlichen Basis bedürfen, für die Pläne selber aber die Rechtssatz-Form entbehrlich sei.

Am deutlichsten hat sich in jüngster Zeit Breuer [4] für die Notwendigkeit rechts-

1) OVG Lüneburg, DÖV 1971 S. 494 f (494).

2) Vgl. hierzu Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I S. 134.

3) Vgl. auch BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (236): Der Fall betrifft eine RVO, die nach den Worten des BVerfG einen "Einzeleingriff" in das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde darstellt. Auch das BVerfG erkennt also im Zusammenhang mit Art. 28 II GG formelle RVOen an.

4) Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 221 ff, insb. S. 226 f. Die Auffassung, Ziele der Landesplanung müßten in der Form des Rechtssatzes ergehen, wird ferner vertreten oder zumindest bevorzugt von: Brügelmann-Asmuß, BROG-Komm. § 5 Anm. V 2 d (sie halten es für zweifelhaft, ob nicht rechtssatzförmige Ziele der Landesplanung insb. den Gemeinden gegenüber verbindlich sind. Die Frage müsse bis zu einer höchstrichterlichen Entscheidung offen bleiben. Die von Asmuß angegebene Begründung seiner

satzförmiger Ziele der Landesplanung ausgesprochen. Er stützt seine These allerdings - wie ausgeführt wurde - auf die hier nicht geteilte Voraussetzung, den Plänen der Landesplanung komme ein abstrakt-genereller Regelungsinhalt zu. Ehe die herrschende Gegenmeinung zu der hier vertretenen Auffassung noch einmal zusammenfassend in ihren vielfältigen Varianten behandelt wird, sei auf die Durchführung der Forderung nach rechtssatzförmigen Raumordnungsplänen näher eingegangen.

3. Durchführung des Gebots der Rechtssatzförmigkeit

a) Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne in der Form eines Rechtssatzes im allgemeinen

Nach dem Vorstehenden wäre es rechtlich zulässig, Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne vollständig in die Form eines Parlamentsgesetzes zu kleiden. Dieser Weg erweist sich jedoch - wenngleich er unter dem Gesichtspunkt der Selbstverwaltungsgarantie zu begrüßen wäre - aus verschiedenen Gründen als so gut wie nicht gangbar.

Bereits das Verfahren zur Aufstellung und Änderung von Gesetzen ist viel zu umständlich, als daß es sich für die auf laufende Anpassung an die veränderten Umstände angelegten Raumordnungspläne eignen würde [1]. Dies gilt umso mehr, als insbesondere die Gebietsentwicklungspläne inhaltlich immer konkretere Züge annehmen und somit die Notwendigkeit einer Planänderung in immer kürzeren

---

Fortsetzung der Fußnote 4) zu Seite 98:
Auffassung läßt allerdings vieles im Unklaren); Lang, Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung, S. 106 (Lang hält - ohne nähere Begründung - Ziele der Landesplanung für "rechtlich fragwürdig", die nicht als Gesetz oder Rechtsverordnung ergehen); vgl. ferner Brügelmann-Grauvogel, BBauG-Komm. § 1 Anm. IV 3 b; Schütz-Frohberg, BBauG-Komm. § 1 Anm. II (nach ihrer Auffassung sollten Ziele der Landesplanung als Rechtsverordnungen erlassen werden. Man könne jedoch auch Verwaltungsakte genügen lassen, soweit gesetzliche Vorschriften der Länder eine derartige Regelung besonders vorsehen).

1) Der Gebietsentwicklungsplan für das Gebiet des SVR z. B. ist seit seinem Erlaß im Jahre 1966 siebenmal geändert worden (s. das Sammel-Ministerialblatt für NRW Nr. 230).

Zeitabständen auftritt. Zu diesem Praktikabilitätsgesichtspunkt tritt das Argument, daß es nicht sinnvoll wäre, das Parlament mit der Fülle von Fragen von rein lokalem Charakter zu befassen, die die Landesentwicklungs- und noch mehr die Gebietsentwicklungspläne aufwerfen. Gerade in einer Zeit, in der die gesetzgeberische Arbeit ein ständig größer werdendes Volumen annimmt, tut es mehr denn je not, die Arbeit der Volksvertretungen auf die Probleme von allgemeiner Bedeutung zu konzentrieren. Darüberhinaus wird man Evers [1] zustimmen müssen, wenn er für den Fall einer vollständigen Herrschaft der Landtage über die Raumordnungspläne befürchtet, die Landtage könnten zugunsten partieller, z. B. lokaler Interessen den Plan punktuell ändern und dadurch den Erfolg der Planung als einem mit viel Mühe hergestellten Balancesystem gefährden. Und schließlich würde man viele Landtagsabgeordnete hinsichtlich ihrer Kenntnis der bei der Raumplanung so wichtigen örtlichen Gegebenheiten überfordern, wollte man von den Abgeordneten verlangen, über alle Details eines jeden Raumordnungsplanes verantwortlich zu entscheiden [2].

Angesichts dieser Erwägungen stellte es keine glückliche Lösung dar, als das Landesplanungsgesetz für Baden-Württemberg vom 19. 12. 1962 [3] in § 16 vorschrieb, daß ein Entwicklungsplan durch Beschluß der Landesregierung für verbindlich zu erklären sei, wenn er nur für die Behörden des Landes verbindlich sein sollte, und daß die Verbindlichkeit durch Gesetz zu erklären sei, wenn der Entwicklungsplan u. a. auch für die Gemeinden verpflichtend sein sollte. Dabei waren gemäß § 13 des LPlG Ba-Wü. 1962 unter Entwicklungsplänen nicht nur Grundsatzkonzeptionen nach Art des LEPrG NW zu verstehen, sondern auch Gebietsentwicklungspläne für Teile des Landes und fachliche Entwicklungspläne für einen oder mehrere Fachbereiche. Daß den Gemeinden gegenüber eine Verbindlichkeitserklärung durch Gesetz vorgesehen war, beruhte bemerkenswerterweise darauf, daß dem baden-württembergischen Gesetzgeber eine solche Regelung als durch Art. 28 II GG geboten erschien [4].

Aber auch in Baden-Württemberg konnte man sich nicht auf Dauer den praktischen Notwendigkeiten entziehen. So ist im neuen baden-württembergischen Landesplanungsgesetz vom 25. 7. 1972 [5] nur noch für den Landesentwicklungs-

---

1) Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 114.

2) Auch Schramm, Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung, DVBl. 1974 S. 650, hält Pläne in der Form formeller Gesetze für nicht praktikabel.

3) Gesetzesblatt für Baden-Württemberg 1963 S. 1.

4) Vgl. Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 114; Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 144.

5) Gesetzesblatt für Baden-Württemberg 1972 S. 460.

plan eine Verbindlichkeitserklärung durch Gesetz vorgeschrieben [1]. Für fachliche Entwicklungspläne sieht das neue LPlG eine Verbindlichkeitserklärung durch Rechtsverordnung vor [2]. Regionalpläne schließlich sind nach dem geltenden Landesplanungsgesetz für Baden-Württemberg durch Satzung festzustellen [3].

Die Verwendung der Satzung als Rechtsform für einen Raumordnungsplan stellt eine interessante und noch wenig erforschte Konstruktion dar. Satzungen sind nach allgemeiner Meinung von einem Träger der Selbstverwaltung gesetzte Rechtsnormen [4]. Dem entspricht es, wenn die für die Regionalpläne in Baden-Württemberg zuständigen Regionalverbände Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung verwalten [5]. Nach dem noch geltenden nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht sind auch die Landesplanungsgemeinschaften Körperschaften des öffentlichen Rechtes mit dem Recht der Selbstverwaltung [6]. Demzufolge wäre nach noch gültigem Recht für die nordrhein-westfälischen Gebietsentwicklungspläne die Rechtsform der Satzung erwägenswert. Da künftig aber die Gebietsentwicklungspläne von den Regierungspräsidenten und den ihnen zugeordneten, keine eigene Rechtsperson bildenden Bezirksplanungsräten erarbeitet und aufgestellt werden, kommt für die Gebietsentwicklungsplanung durch diese Stellen die Rechtsform der Satzung künftig nicht in Betracht. Hierfür fehlt es an einem eigenständigen, die Gebietsentwicklungsplanung betreibenden Träger der Selbstverwaltung.

Prinzipiell wird man jedoch sagen können, daß auch Satzungen Rechtsnormen sind, die das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden beschränken können. Hierzu bedürfen Satzungen allerdings einer ebenso breiten gesetzlichen Grundlage wie Rechtsverordnungen [7]. Denn auf das Erfordernis der hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung (vgl. Art. 80 I S. 2 GG, 70 LV NW) kann für keine Form des Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht verzichtet werden. Andernfalls,

---

1) § 27 I LPlG Ba-Wü. 1972.
2) § 27 I LPlG Ba-Wü. 1972.
3) § 28 III LPlG Ba-Wü. 1972.
4) Vgl. BVerfG Bd. 10 S. 20 ff (49 f); Bd. 12 S. 319 ff (325); Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 143 ff; ausführliche Definition bei Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I S. 136.
5) § 8 LPlG Ba-Wü. 1972.
6) §§ 5 II, 7 III LPlG NW 1972.
7) Vgl. hierzu: Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW Art. 70 Anm. 3 d m. w. N.
Zur Möglichkeit, Raumordnungspläne als Satzungen zu erlassen, s. insb. OVG Lüneburg DÖV 1971 S. 494 f (betreffend den Verbandsplan des Verbandes Großraum Hannover).

würde die Schutzfunktion des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II S. 1 GG ausgehöhlt werden.

Nachdem sich die Form des Parlamentsgesetzes als für Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne unpraktikabel herausgestellt hat und sich die Form der Satzung als unter den Bedingungen des neuen Landesplanungsgesetzes ungeeignet erwiesen hat, bleibt noch die Möglichkeit, die genannten Raumordnungspläne in der Form einer Rechtsverordnung zu erlassen. Dieser Weg bietet den Vorteil einer Arbeitsteilung zwischen Legislative und Exekutive dergestalt, daß das Parlament die dauerhaften Grundsatzentscheidungen trifft und die Dienststellen der Landesplanung für die einem schnellen Wandel unterworfenen Detailfragen zuständig sind.

b) Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne in der Form einer Rechtsverordnung im besonderen

Kleidet man Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne in die Form einer Rechtsverordnung, so besteht das Hauptproblem darin, die von der Verfassung vorgeschriebene hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung für jene Pläne konkret zu ermitteln. Gemäß Art. 70 S. 2 LV NW muß ein zum Erlaß einer Rechtsverordnung ermächtigendes Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Dieses Erfordernis für Rechtsverordnungen im Landesbereich deckt sich mit der Forderung des Art. 80 I S. 2 GG, wonach bei Rechtsverordnungen im Bundesbereich Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Daher gelten die insbesondere vom BVerfG zu Art. 80 I S. 2 GG entwickelten Grundsätze auch bei der Auslegung des Art. 70 LV NW [1], der im folgenden zur Anwendung kommt.

Sinn des Art. 70 S. 2 LV NW ist es, den Gesetzgeber zu zwingen, die für die Ordnung eines Lebensbereichs entscheidenden Vorschriften selbst zu setzen [2]. Ob die Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen hinreichend begrenzt ist, kann allerdings nur von Fall zu Fall beurteilt werden [3]. Dabei ist zur Klärung von

---

1) Ebenso: Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW Art. 70 Anm. 9; Kleinrahm, Landesverfassung, S. 77 f. Im übrigen würde Art. 80 I S. 2 GG auch ohne Art. 70 LV NW als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips allgemeine Geltung beanspruchen können (vgl. Maunz-Dürig-Herzog, GG-Komm. Art. 80 Rdnr. 19).

2) BVerfG Bd. 7 S. 301; Leibholz-Rinck, GG-Komm. Art. 80 Rdnr. 7.

3) BVerfG Bd. 1 S. 60; Leibholz-Rinck, GG-Komm. Art. 80 Rdnr. 7; Kleinrahm, Landesverfassung, S. 77 f.

Zweck, Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung nicht nur auf die unmittelbar ermächtigende Norm, sondern auf den Sinnzusammenhang der gesamten gesetzlichen Regelung abzustellen [1]. Das BVerfG hat in seinen zahlreichen Entscheidungen zu Art. 80 I S. 2 GG stets eine genaue Prüfung vorgenommen, ob die Verordnungsermächtigung bestimmt genug ist, wobei die hinreichende Konkretisierung der Ermächtigung nicht global, sondern nach Inhalt, Zweck und Ausmaß gesondert nachgeprüft wurde [2]. Freilich hat das BVerfG nie verlangt und kann auch nicht verlangen, daß bereits aus dem ermächtigenden Gesetz der genaue Inhalt der Rechtsverordnung zu entnehmen ist. Es genügt vielmehr, wenn vorhersehbar ist, welchen Inhalt die Verordnung haben kann, und wenn darüberhinaus schon im Gesetz die Grundzüge der Verordnungsregelung vorgezeichnet sind [3].

Anhand dieser insbesondere vom BVerfG entwickelten Maßstäbe ist nun eine hinreichend konkrete Verordnungs-Ermächtigung für Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne zu entwickeln.

Mit dem Inhalt der Ermächtigung ist das von der Verordnung zu regelnde Sachgebiet, die Verordnungs-Materie gemeint [4]. Hierzu enthält das geltende Landesplanungsrecht gesetzliche Aussagen, die die von den Raumordnungsplänen zu regelnde Materie recht bestimmt angeben: § 11 LPlG NW kennzeichnet den Inhalt der Landesentwicklungspläne dahin, daß sie auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die Ziele der Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes festlegen. Und § 12 LPlG NW umschreibt das von den Gebietsentwicklungsplänen zu regelnde Sachgebiet dergestalt, daß sie auf der Grundlage der übergeordneten Programme und Pläne die regionalen Ziele der Landesplanung für die Entwicklung des Gebietes der Landesplanungsgemeinschaften bzw. der Regierungsbezirke festlegen. §§ 11, 12 LPlG NW geben also über die von den Raumordnungsplänen zu regelnde Materie Auskunft und könnten daher für als Rechtsverordnungen zu erlassende Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne gesetzliche Ermächtigungen abgeben, die den Inhalt dieser Verordnungen hinreichend konkret im Sinne des Art. 70 LV NW bezeichnen.

Der Zweck der erteilten Ermächtigung gibt das Ziel an, das die Exekutive bei der Rechtssetzung zu verfolgen hat [5]. Das LPlG NW enthält bezüglich der

---

1) BVerfG Bd. 8 S. 307; VGH NRW OVGE Bd. 15 S. 314 ff (der Fall betrifft einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht durch RVO).

2) S. insb. BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (241). Das BVerfG prüft hier eine Ermächtigung für eine RVO, die in das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingreift, sehr sorgfältig auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin.

3) Vgl. im einzelnen von Mangoldt-Klein, GG-Komm. Art. 80 Anm. VI 3.

4) Vgl. von Mangoldt-Klein, GG-Komm. Art. 80 Anm. VI 1.

5) von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 80 Anm. VI 1.

von den Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplänen zu verfolgenden Ziele nur allgemein gehaltene Aussagen. So heißt es in § 1 I, II LPlG NW, daß es Aufgabe der Landesplanung und damit auch Zweck der von ihr hervorgebrachten Pläne sei, Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung zu betreiben und die Landesentwicklung in der Weise zu beeinflussen, daß unerwünschte Entwicklungen verhindert und erwünschte Entwicklungen ermöglicht und gefördert werden. Durch die In-Bezug-Nahme der Grundsätze der Raumordnung des § 2 BROG erhält § 1 LPlG NW, der zunächst recht farblos erscheint, schärfere Konturen, und zwar gerade in Bezug auf die von der Landesplanung zu verfolgenden Zwecke. Diese hat dem umfangreichen Grundsätze-Katalog des § 2 BROG zu dienen. Darüberhinaus haben Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne die noch weit präziser formulierten Zielsetzungen des LEPrG NW zu verwirklichen. Man denke etwa an § 24 LEPrG NW, der in zehn Absätzen detaillierte Zielvorstellungen für die Sachbereiche Städtebau und Wohnungswesen entwirft. Würde man also Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als Rechtsverordnungen erlassen, so wäre der Zweck dieser Verordnungen in § 2 BROG und vor allem im LEPrG NW bestimmt genug angegeben. Dagegen spricht nicht, daß es sich insoweit um Vorschriften handelt, die sich nicht im LPlG NW, in das die Verordnungs-Ermächtigung zweckmäßigerweise aufzunehmen wäre, befinden. Denn das BVerfG hat es für zulässig erachtet, daß Ermächtigungsnormen erst durch Vorschriften in anderweitigen Gesetzen genügend präzisiert werden [1].

Das Ausmaß der Ermächtigung setzt die Grenzen fest, die der Verordnungsgeber bei seiner Betätigung auf einem Sachgebiet zu beachten hat [2]. Hier liegt das schwierigste Problem bei der Bestimmung einer Verordnungsermächtigung für Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne. Bei der gesetzlichen Formulierung der Grenzen, die jene Raumordnungspläne einzuhalten haben, geht es insbesondere darum, dem durch sie bewirkten Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht Schranken zu setzen. Zur Klärung der Frage, ob und wie die gesetzliche Planungsermächtigung solche Schranken errichten kann, ist es notwendig, sich auf die bereits beschriebenen Strukturen von Planungsnormen zu besinnen. Ihre Besonderheit ist es, daß sie nicht nach dem "Wenn-Dann-Schema" aufgebaut sind, die Verwaltung durch sie also nicht in gesetzlich vorgezeichneten Situationen zu gesetzlich vorgezeichneten Handlungen ermächtigt wird. Vielmehr sind Planungsnormen nach dem "Zweck-Mittel-Schema" aufgebaut. Der Gesetz-

---

1) Vgl. BVerfG Bd. 18 S. 61; Bd. 19 S. 30 ff (31); kritisch hierzu: von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz Art. 80 Anm. IV 2.

2) S. von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz Art. 80 Anm. IV 1; Maunz-Dürig-Herzog, GG-Komm. Art. 80 Rdnr. 13.

geber gibt Zwecke (§ 2 BROG, LEPrG NW) vor, die von der Verwaltung bei der Planung zu verfolgen sind, und es ist die der Verwaltung gestellte Aufgabe, die zur Erreichung der gesetzlich vorgegebenen Zwecke geeigneten Mittel im Einzelfall ausfindig zu machen. Von diesen Sachstrukturen des Raumordnungsrechtes ist bei der Suche nach einer vom Ausmaß her bestimmten Verordnungsermächtigung auszugehen:

Die von der Landesplanung zu verfolgenden Planungszwecke liegen in Gestalt des § 2 BROG und des LEPrG NW in Nordrhein-Westfalen bereits in Gesetzesform vor. Würde es der Gesetzgeber bei dieser Regelung der Zwecke bewenden lassen, so wären die Gemeinden weitgehend schutzlos, denn der Landesplanung wären keine wirksamen gesetzlichen Grenzen gesetzt. Die Dienststellen der Landesplanung könnten nämlich praktisch jedes geeignete Mittel ergreifen, um die umfassenden Zielvorstellungen der Raumordnung zu erreichen. Vor allem könnten sie ihre Mittel - das sind die konkreten Festsetzungen über die zulässige Bodennutzung - so umfassend einsetzen, daß den Gemeinden kein eigener Gestaltungsraum hinsichtlich der Bodennutzung mehr bliebe. Eine solche Schutzlosigkeit der Gemeinden gilt es aber gerade zu vermeiden. Daß die bloße gesetzliche Formulierung der Planungszwecke der Landesplanung keine wirksamen Grenzen zu setzen vermag, sei an folgendem Beispiel erläutert: Gemäß § 2 I Nr. 1 BROG soll die räumliche Struktur der Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen gesichert und weiter entwickelt werden. Und in Gebieten, in denen eine solche Struktur nicht besteht, sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. Allein dieser eine vom BROG vorgegebene Zweck der Strukturssicherung und Strukturverbesserung würde, wenn der Gesetzgeber ihn unbeschränkt beließe, genügen, um fast alle irgendwie sinnvollen Festsetzungen der Landesplanung zu rechtfertigen und die Gemeinden gegenüber der Landesplanung im räumlich relevanten Tätigkeitsbereich schutzlos zu machen. Die Dienststellen der Landesplanung könnten nämlich den Gemeinden in Fragen der Bodennutzung nahezu alles und jedes allein unter dem Rubrum der Strukturverbesserung vorschreiben, wenn nicht wirksame gesetzliche Begrenzungen für die Aktivitäten der Landesplanungs-Verwaltung gefunden werden, die zugleich das Ausmaß der gesetzlichen Planungsermächtigung hinreichend bestimmt festlegen.

Diese Begrenzungen sind, da die Zwecke der Raumordnung bereits in Gesetzesform vorliegen, dem "Zweck-Mittel-Schema" des Raumordnungsrechtes folgend im Bereich der Mittel der Raumordnung zu suchen. Die Forderung zu erheben, daß alle von der Landesplanung eingesetzten Mittel in die Form des Gesetzes zu kleiden sind, hieße allerdings nichts anderes, als für Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne schlechthin Gesetzesförmigkeit zu verlangen und den Spielraum für Rechtsverordnungen auszuschalten. Es bietet sich jedoch folgender

Mittelweg an: Der Gesetzgeber legt neben den Zwecken der Raumordnung die von der Landesplanung einzusetzenden Mittel der Art nach fest. Dagegen entscheiden die Dienststellen der Landesplanung im konkreten Planungsfall darüber, welches der gesetzlich zulässigen Mittel, d. h. welche Art von Zielen der Landesplanung, als das konkret geeignetste in dem als Rechtsverordnung zu erlassenden Raumordnungsplan für eine bestimmte räumliche Einheit anzuwenden ist.

Bei dieser Lösung sind unter den Zwecken der Landesplanung die allgemein gehaltenen räumlichen Zielsetzungen zu verstehen, wie sie in § 2 BROG und im LEPrG niedergelegt sind. Unter den Mitteln der Landesplanung sind die auf diese Zwecke auszurichtenden räumlich-konkreten Festsetzungen der zulässigen Bodennutzung zu verstehen, wie sie die Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne treffen. Mittel der Landesplanung sind also z. B. die Bestimmung eines Ortes zum Entwicklungsschwerpunkt, die Bestimmung eines räumlich fixierten Gebietsteils einer Region zum Industriegelände oder Wohnsiedlungsbereich, die landesplanerische Festlegung der Linienführung einer Straße und vieles andere mehr. Die Arten von zulässigen Mitteln bzw. Zielen der Landesplanung sind im geltenden Recht für Landesentwicklungspläne in § 35 LEPrG [1] und für Gebietsentwicklungspläne in § 2 der 3. DVO zum LPlG NW [2] festgelegt. Die somit in einer bloßen Verordnung gemachten Aussagen über den zulässigen Inhalt der Gebietsentwicklungspläne sind nach obigem Lösungsvorschlag in ein Gesetz aufzunehmen, während die für Landesentwicklungspläne dem Typus nach zulässigen Ziele bereits gesetzlich festliegen.

Eine derartige Arbeitsteilung zwischen Parlament und Exekutive bedeutet vor allem, daß der Gesetzgeber das Ausmaß der in den Raumordnungsplänen getroffenen Regelungen und damit das Ausmaß der Eingriffe in den gemeindlichen Selbstverwaltungsbereich auf hinreichend bestimmte Weise festlegt. Denn wenn der Gesetzgeber vorschreibt, welche Arten von Zielen der Landesplanung die als

---

1) § 35 LEPrG NW sieht für die Landesentwicklungspläne u. a. folgende Arten von Festsetzungen (Zielen der Landesplanung) vor: Darstellung des Systems der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen; Festlegung von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben, die für die Wirtschafttstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind; Darstellung der zentralörtlichen Gliederung.

2) § 2 der 3. DVO zum LPlG NW sieht für Gebietsentwicklungspläne eine Fülle von zulässigen Arten von Zielen der Landesplanung vor, die teils textlich (z. B. die angestrebte Struktur des Planungsgebietes unter im einzelnen genannten Gesichtspunkten, Angaben zur Siedlungsdichte), teils zeichnerisch darzustellen sind (z. B. Wohnsiedlungsbereiche, Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche, Agrarbereiche usw.).

Rechtsverordnungen zu erlassenden Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne enthalten dürfen, entscheidet er auch darüber, in welchem Maße die Landesplanung die von der Raumordnung verfolgten allgemeinen Zielvorstellungen zu verwirklichen vermag und - gewissermaßen als Kehrseite dieser Entscheidung - welcher Eigengestaltungsraum den Gemeinden bei der Verwirklichung der allgemeinen Zwecke der Raumordnung belassen bleibt. Hat die Landesplanung für ihre Pläne nur wenige und zudem unscharf formulierte Festsetzungsmöglichkeiten, bleiben die Raumordnungspläne naturgemäß vage und beengen die Gemeinden nur wenig in ihrer Gestaltungsfreiheit. Kann sich die Landesplanung dagegen einer Fülle von präzise formulierten Ziel-Inhalten bedienen, kann sie die Bodennutzung weitgehend festlegen und die diesbezügliche Gestaltungsfreiheit der Gemeinden auf ein Minimum reduzieren.

Für die Beobachtung, daß in der Entscheidung über den Katalog der zulässigen Ziele der Landesplanung auch die Entscheidung über die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden liegt, gibt das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht ein anschauliches Beispiel: Nach § 3 II der bis 1973 gültigen 3. DVO zum LPlG NW [1] hatten die Gebietsentwicklungspläne, soweit erforderlich, die Siedlungsbereiche nach Wohnsiedlungsbereichen und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen gegliedert darzustellen. Nach § 2 V der neuen 3. DVO zum LPlG NW [2] müssen die Gebietsentwicklungspläne dagegen weit präzisere Festsetzungen hinsichtlich der Siedlungsbereiche enthalten; und zwar: Wohnsiedlungsbereiche mit hoher Siedlungsdichte, Wohnsiedlungsbereiche mit mittlerer Siedlungsdichte, Wohnsiedlungsbereiche mit niedriger Siedlungsdichte, ferner Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche unter besonderer Darstellung der Bereiche für nicht oder nicht erheblich belästigende Betriebe und Bereiche für standortgebundene Anlagen. Es unterliegt keinem Zweifel, daß diese durch die neue 3. DVO eingeleitete Verfeinerung der Festsetzungen der Landesplanung im Siedlungsbereich zu einer erheblichen Einbuße an gemeindlicher Gestaltungsfreiheit führen wird. So wird beispielsweise künftig im Gebietsentwicklungsplan mit der Entscheidung über die zulässige Wohndichte auch die Entscheidung über die Zulässigkeit flächenintensiver Eigenheimbebauung fallen, während früher die Gemeinden in dieser Frage freie Hand hatten. Diese Überlegungen zur 3. DVO zum LPlG NW bestätigen, daß derjenige, der die für die Raumordnungspläne zulässigen Ziele dem Typus nach festlegt, in hohem Maße über das Ausmaß und die Intensität der von den Plänen getroffenen Regelungen und über die Eingriffsmöglichkeiten in das kommunale Selbstverwaltungsrecht bestimmt. Diese Erkenntnis bedeutet für die als Rechtsverordnungen zu erlassenden Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne, daß ihnen

1) GVBl. NW 1965 S. 39.
2) GVBl. NW 1973 S. 228.

eine auch dem Ausmaß nach hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung nur dann zugrundeliegt, wenn der Gesetzgeber für jene Pläne die zulässigen Ziele der Landesplanung der Art nach festlegt.

Wie bereits erwähnt, ist dieses Erfordernis für die in § 35 LEPrG NW im einzelnen genannten Landesentwicklungspläne bereits erfüllt. Die in § 36 LEPrG NW vorgesehene Möglichkeit, grundsätzlich alle raumwirksamen Planungen, die für die Gesamtentwicklung des Landes Bedeutung haben, in Landesentwicklungsplänen festzuhalten, kann allerdings unter dem Gesichtspunkt einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Planungsermächtigung nicht gebilligt werden. Zu fordern ist vielmehr, daß der Gesetzgeber vor Erlaß eines jeden in § 35 LEPrG NW noch nicht angekündigten Landesentwicklungsplanes den Planinhalt durch Angabe der vorgesehenen Ziel-Arten deutlich umschreibt, z. B. durch eine Erweiterung des § 35 LEPrG NW. Darüberhinaus ist den Landesentwicklungsplänen die Form einer Rechtsverordnung zu geben.

Was die Gebietsentwicklungspläne anlangt, so ist ihr zulässiger Inhalt derzeit in § 2 II, IV, V der 3. DVO zum LPlG NW geregelt. Um auch diese Pläne den Anforderungen an eine hinreichend bestimmte gesetzliche Planungsermächtigung anzupassen, müssen die genannten Vorschriften der 3. DVO über den zulässigen Inhalt der Gebietsentwicklungspläne in einem Gesetz erlassen werden. Hierfür wäre eine Neufassung des § 12 LPlG NW der geeignete Weg. Freilich müssen die geforderten gesetzlichen Bestimmungen die zulässigen Inhalte von Zielen der Landesplanung klar angeben und eindeutig eingrenzen, um die gewünschte gesetzliche Vorherbestimmung des Inhalts der Gebietsentwicklungspläne zu erreichen. § 2 IV Nr. 1 und § 2 V Nr. 15 der 3. DVO zum LPlG NW enthalten unter diesem Gesichtspunkt keine genügend klaren Aussagen über das, was Gebietsentwicklungspläne regeln dürfen. Denn in Nr. 1, 15 der genannten Vorschrift wird in vager Form zu Festsetzungen über "die angestrebte Struktur des Planungsgebietes" und zur Freihaltung von "Bereichen für besondere öffentliche Zwecke" ermächtigt. Solche generalklauselartigen Umschreibungen des Planinhaltes der Gebietsentwicklungspläne können bei Aufnahme in ein Gesetz keine hinreichend bestimmte Planungsermächtigung abgeben [1].

Ferner ist auch bei den Gebietsentwicklungsplänen neben der gesetzlichen Fixierung der zulässigen Ziel-Arten, des Regelungs-Inhaltes (§ 12 LPlG NW) und der allgemeinen Zwecke der Raumordnung (§ 2 BROG, LEPrG NW) der Erlaß dieser Pläne in der Form einer Rechtsverordnung geboten.

---

1) Zur Problematik der in § 2 IV Nr. 2 der 3. DVO zum LPlG NW vorgesehenen Bevölkerungszielzahlen s. oben 2. Kapitel V 3. Zu der in § 2 IV Nr. 4 der 3. DVO zum LPlG NW angedeuteten Entwicklungsplanung s. unten 3. Kapitel VI 3.

Soweit sich die planungsrechtliche Literatur mit der Möglichkeit befaßt, Raumordnungspläne als Rechtsverordnungen zu erlassen, stellt sie an eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung geringere Anforderungen, als sie hier entwickelt wurden:

So meint Breuer [1], daß § 2 BROG eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für die als Rechtsverordnungen zu erlassenden Raumordnungspläne biete. Eine weitere Konkretisierung der Ermächtigungsgrundlage ist nach seiner Ansicht aus der Natur der Sache heraus nicht möglich. Breuer übersieht hierbei jedoch, daß eine weitere Konkretisierung doch erreichbar ist und daß eine gesetzliche Fixierung nur der Raumordnungszwecke den Regelungen der Landesplanung keinerlei wirksame Grenzen zu setzen vermag [2].

Bielenberg [3] hat für den Raumordnungsplan des LPlG NW 1950 [4], der als Rechtsverordnung für verbindlich zu erklären war, die Frage aufgeworfen, ob ihm eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung zugrunde liege. Er verneinte sie mit der Begründung, der Zweck der Ermächtigung sei nicht hinreichend bestimmt. Hierfür sei es erforderlich, das Landesentwicklungsziel in Gesetzesworte zu kleiden. Diese Bedenken Bielenbergs wären nach heutiger Rechtslage durch den Erlaß des LEPrG NW gegenstandslos. Bemerkenswert ist, daß Bielenberg für den früheren nordrhein-westfälischen Raumordnungsplan eine vom Ausmaß her hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung darin sah, daß jener Plan gemäß § 3 I LPlG NW 1950 die geordnete Nutzung des Bodens in den Grundzügen regelte. Indessen ist die Begrenzung auf eine Regelung der Grundzüge der Bodennutzung bzw. auf die regionalen Ziele der Landesplanung, wie sich das jetzt geltende Landesplanungsgesetz NW ausdrückt [5], zu unscharf, als daß in ihr eine hinreichend bestimmte Ausmaß-Begrenzung der Ermächtigung gesehen werden könnte. Erforderlich ist vielmehr - wie ausgeführt - eine typusmäßige gesetzliche Festlegung der Ziele der Landesplanung.

Schließlich ist auch Klein [6] der Frage der Verordnungs-Ermächtigung im Zu-

---

1) Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 230 f.

2) Schmidt-Aßmann. Grundfragen des Städtebaurechtes S. 149 f meint, die Auffassung Breuers führe dazu, daß der spezielle Gesetzesvorbehalt des Art. 80 I S. 2 GG praktisch hinweginterpretiert werde.

3) Bielenberg, Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig?, DVBl. 1960 S. 88 f.

4) S. § 3 des LPlG NW 1950 (GVBl. NW 1953 S. 41) und Art. IV, V der 1. DVO zum LPlG NW 1950 (GVBl. 1953 S. 317).

5) Vgl. § 12 I LPlG NW.

6) Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 136 ff (insb. S. 140).

sammenhang mit dem als Rechtsverordnung zu erlassenden bayrischen Landesentwicklungsprogramm nachgegangen [1]. Zwar sind in Art. 13 II BayLPlG die wichtigsten im bayrischen Landesentwicklungsprogramm aufzunehmenden Ziele der Landesplanung wie zentrale Orte, Entwicklungsachsen usw. im einzelnen aufgeführt. Ferner heißt es aber in Art. 13 II BayLPlG, daß die gesetzliche Aufzählung der im Landesentwicklungsprogramm zu treffenden Festsetzungen nicht abschließend sei, wobei die weiteren, im gesetzlichen Ziel-Katalog nicht genannten Festsetzungen allerdings von einer in Art. 13 I BayLPlG näher beschriebenen grundsätzlichen Bedeutung sein müssen. Obwohl dem bayrischen Landesentwicklungsprogramm hiernach nicht in allen Teilen eine genaue gesetzliche Umschreibung der in ihm enthaltenen Ziel-Arten zugrunde liegt, nimmt Klein bei dieser Planart eine hinreichend bestimmte RVO-Ermächtigung an. Dem kann nicht gefolgt werden. Denn nur wenn a l l e in einem Raumordnungsplan getroffenen Festsetzungen der Art nach vom Gesetz speziell zugelassen sind, hat das Parlament über ihn eine ausreichende Kontrolle.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß eine für die nordrhein-westfälischen Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne hinreichend bestimmte RVO-Ermächtigung folgende gesetzliche Regelungen erfordert: eine allgemeine Umschreibung des Inhalts dieser Pläne, wie sie in §§ 11, 12 LPlG NW vorhanden ist; ferner eine gesetzliche Fixierung der von den Raumordnungsplänen zu verfolgenden Zwecke, wie sie durch § 2 BROG und durch das LEPrG NW bereits verwirklicht ist; und schließlich eine genaue gesetzliche Beschreibung der in den Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplänen dem Typus nach zulässigen Ziele der Landesplanung. Auf diese Weise ist das Ausmaß der Regelungen hinreichend zu bestimmen. Das bedeutet, daß alle Landesentwicklungspläne entsprechend der Regelung des § 35 LEPrG NW im einzelnen gesetzlich zugelassen werden müssen und daß die Bestimmungen des § 2 II, IV, V der 3. DVO zum LPlG NW mit den erwähnten Korrekturen vom Gesetzgeber zu treffen sind. Im Grunde besagt die zuletzt genannte Forderung nichts anderes, als für Gebietsentwicklungspläne das zu verlangen, was für die Bebauungspläne in § 9 BBauG bereits als selbstverständlich verwirklicht ist, nämlich eine exakte gesetzliche Festlegung des möglichen Planinhaltes [2].

1) S. Art. 13, 14 des bayrischen Landesplanungsgesetzes vom 6. 2. 1970 (Bayr. GVBl. 1970 S. 9).

2) Wie notwendig es ist, daß das Parlament den zulässigen Inhalt der Gebietsentwicklungspläne festlegt, zeigt sich auch an folgender Begebenheit: Nach § 24 I LEPrG NW haben die Gemeinden ihre Siedlungsstruktur auf Siedlungsschwerpunkte auszurichten. Nach Ansicht des Landtages sollen d i e G e m e i n d e n s e l b e r die Lage ihres bzw. ihrer Siedlungsschwerpunkte festlegen (daher nahm der Landtag in § 6 LEPrG NW den Zusatz auf: "unbescha-

Die hier vertretene Ansicht, daß es einer gesetzlichen Vorgabe der allgemeinen Zwecke der Raumordnung und einer typusmäßigen Festlegung ihrer Mittel im Gesetz bedarf, ist auch gesellschaftspolitisch vertretbar. Denn bei dieser Lösung ist die erwünschte planerische Gestaltungsfreiheit der Exekutive angesichts der vielfältigen von ihr zu lösenden Ziel- und Mittelkonflikte nach wie vor beträchtlich.

Nach der Herausarbeitung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung bereiten die übrigen Erfordernisse für einen Erlaß der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne in der Form von Rechtsverordnungen nur noch geringe Schwierigkeiten:

Zunächst einmal muß der Gesetzgeber ausdrücklich - am geeignetsten in §§ 11, 12 LPlG NW - bestimmen, daß die Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne als Rechtsverordnungen zu erlassen sind. Denn es gibt, wie bereits ausgeführt wurde, keine stillschweigende Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen [1].

Als Adressat der Verordnungsermächtigungen kommt vor allem die Landesplanungsbehörde in Betracht. Denn sie stellt die Landesentwicklungspläne auf (§ 11 II LPlG NW) und genehmigt die Gebietsentwicklungspläne (§ 12 III LPlG NW). Die Zuständigkeit der Landesplanungsbehörde für den Erlaß der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne in der Form von Rechtsverordnungen ist auch verfassungsrechtlich unbedenklich: Während nämlich für Rechtsverordnungen im Bundesbereich durch Art. 80 I S. 1 GG der Kreis der möglichen Ermächtigungsträger zwingend festgelegt ist [2], kennt das nordrhein-westfälische Verfassungsrecht für Verordnungen im Landesbereich eine solche Beschränkung nicht. Vielmehr ist der Kreis der Ermächtigungsadressaten nach Art. 70 LV NW innerhalb der verfassungsmäßigen Grundprinzipien unbegrenzt [3]. Art. 80 I S. 1 GG gilt im

---

Fortsetzung der Fußnote 2) zu Seite 110:
det der Planungshoheit der Gemeinden"; vgl. LT-Drucks. 7/323 S. 8 zu § 6, Bericht des Ausschusses für Landesplanung zur 2. Lesung des Entwurfs eines LEPrG). Gleichwohl gestattet es § 2 V Nr. 1 der 3. DVO zum LPlG NW der Landesplanung, im GEP durch die Angaben zur Siedlungsdichte in den Wohnsiedlungsbereichen die Siedlungsschwerpunkte der Lage nach festzulegen und die Gemeinden aus der diesbezüglichen Entscheidungsbefugnis zu verdrängen.

1) Vgl. Kleinrahm, Landesverfassung, S. 77 f.
2) In Frage kommen lediglich die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen (Art. 80 I S. 1 GG).
3) Kleinrahm, Landesverfassung, S. 77 f.

Landesbereich auch nicht entsprechend, so daß dort die Ermächtigungsträger im gesamten Bereich der Exekutive zu finden sind [1]. Folglich kommt für den Erlaß von Rechtsverordnungen auch die Landesplanungsbehörde in Betracht [2].

Werden die Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne auf Grund der zu schaffenden gesetzlichen Ermächtigung als Rechtsverordnungen erlassen, so ist Art. 70 S. 3 LV NW zu beachten. Hiernach muß in der Verordnung die Rechtsgrundlage angegeben werden. Und zwar muß die ermächtigende Gesetzesbestimmung und nicht etwa nur das ermächtigende Gesetz als Ganzes exakt angegeben werden. Ein Verstoß gegen diese Vorschrift hat die Nichtigkeit der Verordnung zur Folge [3].

Schließlich bedürfen die als Rechtsverordnungen zu erlassenden Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne einer ordnungsgemäßen Verkündigung [4]. In diesem Zusammenhang ist Art. 71 II LV NW von Bedeutung, wonach Rechtsverordnungen von der Stelle, die sie erläßt, ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet werden müssen. Das bedeutet, daß die Landesplanungsbehörde die Verkündung der Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW zu veranlassen hat, wenn diese als Rechtsverordnungen ergehen.

Obwohl das Gesetz- und Verordnungsblatt NRW eine Fülle von Bekanntmachungen von geringem Allgemeininteresse enthält und daher die Aufnahme der zahlreichen Teil-Gebietsentwicklungspläne in dieses Verkündungsblatt keineswegs dessen üblichen Rahmen sprengen würde, wäre es im Interesse einer Entlastung des GVBl. von Vorteil, die einer häufigen Änderung unterliegenden zeichnerischen Darstellungen der Gebietsentwicklungspläne außerhalb des Gesetz- und Verord-

---

1) S. hierzu im einzelnen Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW, Art. 70 Anm. 12.

2) Nicht zu beanstanden war daher die RVO-Ermächtigung in § 19 V LPlG NW 1962 an den Minister für Landesplanung, der damaligen Landesplanungsbehörde, im Zusammenhang mit dem Flächensicherungsplan: "Der Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten kann den Flächensicherungsplan im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern durch RVO für verbindlich erklären." Der Flächensicherungsplan wurde durch das LPlG NW 1972 abgeschafft.

3) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW, Art. 70 Anm. 11.

4) Zu den Problemen der Verkündigung von RO-Plänen in der Form von Rechtsverordnungen siehe Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 232 f.

nungsblattes auf zulässige Art und Weise bekanntmachen. Hierzu besteht eine praktikable Möglichkeit: Geller-Kleinrahm-Fleck [1] führen in ihrer Kommentierung zu Art. 71 LV NW zu Recht aus, daß bei Plänen, Zeichnungen und ähnlichen Veröffentlichungen von mehr technischem Charakter eine öffentliche Auslegung die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt ersetzen könne, wenn im Gesetz- und Verordnungsblatt auf diese anderweitige Form der Bekanntmachung hingewiesen werde. Denn es sei nicht anzunehmen, daß Art. 71 LV NW solche für Pläne und dgl. sinnvolle und herkömmliche Verkündigungsformen habe beseitigen wollen. Dementsprechend könnte man sich bei den Gebietsentwicklungsplänen mit einer Bekanntgabe der textlichen Darstellung im Gesetz- und Verordnungsblatt begnügen und es bezüglich der zeichnerischen Darstellung bei der schon praktizierten öffentlichen Auslegung (vgl. § 19 LPlG NW) belassen. Hierauf müßte freilich im Gesetz- und Verordnungsblatt jeweils hingewiesen werden [2].

Darüberhinaus besteht die Möglichkeit, die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß der Gebietsentwicklungspläne dahin zu fassen, daß diese Pläne vom Regierungspräsidenten als der Bezirksplanungsbehörde in der Form von Rechtsverordnungen erlassen werden. Dieser Weg bietet den Vorzug, daß Rechtsverordnungen des Regierungspräsidenten nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet werden müssen. Wie nämlich der VGH NRW [3] im Jahre 1953 entschieden hat, betrifft Art. 71 II LV NW nur Rechtsverordnungen der Zentralstellen der Landesverwaltung. Aus einer Reihe von Gründen - u. a. um eine Überlastung des Gesetz- und Verordnungsblattes zu verhindern - kam der VGH NRW in seiner Entscheidung zu dem Schluß, daß bei Rechtsverordnungen nachgeordneter Behörden eine Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt nicht geboten sei. Daher würde,

---

1) Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW, Art. 71 Anm. 4. Das dort für die Verkündung von Gesetzen Gesagte hat naturgemäß auch für Rechtsverordnungen seine Gültigkeit; vgl. ferner: BVerwG NJW 1962 S. 504.

2) Auf diese Weise erfolgt die Verkündung der Abfallbeseitigungspläne nach dem Abfallgesetz für das Land NRW vom 18. 12. 1973 (GVBl. NW S. 562). Die Abfallbeseitigungspläne ergehen als Rechtsverordnungen, wenn sie für die Beseitigungspflichtigen - das sind grundsätzlich die Kreise und kreisfreien Städte - verbindlich sein sollen (§ 8 I i. V. mit § 1 AbfG NW). Die Verkündung der dem Abfallbeseitigungsplan beigefügten Karten wird gemäß § 8 II AbfG NW durch öffentliche Auslegung ersetzt. Hierauf ist in der Verordnung hinzuweisen.

3) VGH NRW, Urteil vom 21. 8. 1953, abgedruckt in Giese-Schunck-Winkler, Verfassungsrechtsprechung in der BRD, Art. 71 II LV NW Nr. 1; vgl. ferner OVG Münster DVBl. 1953 S. 249.

wenn die Bezirksplanungsbehörden die Gebietsentwicklungspläne als Rechtsverordnungen erließen, bereits eine Veröffentlichung im Verkündungsblatt des Regierungspräsidenten genügen [1]. Bei dieser Verfahrensweise wäre der erwünschten Konzentration des GVBl. auf allgemein bedeutsame Inhalte am besten gedient. Selbstverständlich bliebe es bei ihr dabei, daß die Gebietsentwicklungspläne der Genehmigung der Landesplanungsbehörde bedürfen.

Die für die Landesentwicklungspläne erforderliche Bekanntgabe im GVBl. NW stellt dagegen eine der Bedeutung dieser Pläne angemessene Lösung dar. Für diese Pläne bedarf es daher keiner Suche nach Möglichkeiten für eine Veröffentlichung außerhalb des Gesetz- und Verordnungsblattes.

Nach alledem kann festgestellt werden, daß sich die Form der Rechtsverordnung für Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne auf praktikable Weise verwirklichen ließe. Dies gilt sowohl hinsichtlich der gesetzlichen Ermächtigung als auch hinsichtlich der formalen Erfordernisse beim Erlaß einer Verordnung.

Im folgenden Abschnitt soll die herrschende Meinung, die für die Raumordnungspläne keine Rechtssatzförmigkeit verlangt, noch einmal zusammenfassend dargestellt werden. Dabei geht es vor allem darum, die vielfältigen Varianten der herrschenden Lehre aufzuzeigen und diejenigen ihrer Argumente zu erörtern, die mit dem hier vorgeschlagenen Lösungsweg in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen und daher bisher noch nicht zur Sprache kamen.

4. Abschließende Auseinandersetzung mit anderslautenden Meinungen in Rechtsprechung und Literatur

Ehe in eine abschließende Erörterung der herrschenden Meinung in ihren verschiedenen Ausprägungen eingetreten werden soll, seien die tragenden Gedanken der hier vorgeschlagenen Lösung noch einmal genannt:

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Frage der durch Art. 28 II GG gebotenen Rechtsform der Ziele der Landesplanung war der in der Rechtsprechung des BVerfG zum Ausdruck kommende Grundsatz, daß Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden entweder der Form des Rechtssatzes bedürfen oder im Falle der das Selbstverwaltungsrecht beschränkenden Verwaltungsakte nach dem Schema

---

1) Folgerichtig war für die im LPlG NW 1962 vorgesehene landesplanerische Veränderungssperre, die vom Regierungspräsidenten als RVO zu erlassen war, eine Verkündung im Regierungsamtsblatt gesetzlich vorgeschrieben (§§ 21 II, 23 II LPlG NW 1962; vgl. ferner: Entwurf des LPlG NW 1962, LT-Drucks. 4/487 S. 34).

von Tatbestand und Rechtsfolge in einem Rechtssatz zugelassen sein müssen.

Die Raumordnungspläne stellen einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar.

Die wesensmäßig vom Planungsgesetz stark unabhängige planerische Gestaltungsfreiheit verbietet eine Parallele zwischen einem vom Gesetz zugelassenen Verwaltungsakt und einem Raumordnungsplan. Dieser bedarf daher als Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht dem genannten Grundsatz gemäß der Form des Rechtssatzes. Die Form des Parlamentsgesetzes ist für die Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne allerdings aus einer Reihe von Gründen ungeeignet.

Dem Gebot rechtssatzförmiger Beschränkungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes kann am besten dadurch entsprochen werden, daß Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als Rechtsverordnungen erlassen werden.

Das Hauptproblem besteht hierbei in der Schaffung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung (Art. 70 S. 2 LV NW).

Die in das LPlG aufzunehmenden RVO-Ermächtigungen für Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne müssen zunächst inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Dieses Erfordernis würde durch §§ 11, 12 LPlG NW erfüllt werden.

Die Ermächtigungen müssen ferner dem Zweck nach hinreichend bestimmt sein. Diesem Erfordernis würde durch § 2 BROG und das LEPrG NW Genüge getan. Und die Ermächtigungen müssen schließlich dem Ausmaß nach hinreichend bestimmt sein. Hierzu bedarf es einer lückenlosen gesetzlichen Festlegung der in den Raumordnungsplänen der Art nach zulässigen Ziele der Landesplanung. Allen Landesentwicklungsplänen muß, wenn sie in der Form einer Rechtsverordnung ergehen, entgegen § 36 LEPrG NW eine genaue gesetzliche Inhaltsbeschreibung zugrunde liegen, wie sie in § 35 LEPrG für einzelne Landesentwicklungspläne bereits existiert. Der zulässige Inhalt der Gebietsentwicklungspläne, der bislang in § 2 der 3. DVO zum LPlG NW niedergelegt ist, bedarf ebenfalls der Fixierung in einem Gesetz.

Die formalen Anforderungen an den rechtsgültigen Erlaß von Rechtsverordnungen lassen sich bei Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplänen auf praktikable Weise erfüllen. Das gilt insbesondere für die Verkündigung.

Alles in allem hält sich der hier vertretene Lösungsweg bei der Auslegung des Art. 28 II GG im herkömmlichen Schema. Daraus erwächst die Forderung, Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als Rechtsverordnungen zu erlassen. Bei der Herausarbeitung der RVO-Ermächtigungen für Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne wird versucht, den besonderen Strukturen des Raumordnungsrechtes gerecht zu werden: Von dem das Planungsrecht bestimmen-

den Zweck-Mittel-Schema ausgehend wird eine gesetzliche Festlegung der Zwecke der Raumordnung und der Arten zulässiger Mittel der Raumordnung verlangt. Die Lösung der Ziel- und Mittelkonflikte bleibt der Rechtsverordnung vorbehalten.

Demgegenüber fordert die in Rechtsprechung und Literatur weit überwiegende Meinung für die Raumordnungspläne keine Rechtssatzförmigkeit. Sie begnügt sich mit einer mehr oder minder breiten gesetzlichen Grundlage für die Raumordnungspläne, die selbst keine Rechtssätze zu sein brauchen [1].

a) Die Forderung nach einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für landesplanerische Pläne

Bemerkenswert ist die Tatsache, daß bislang noch keine Entscheidung des BVerfG zu der Frage vorliegt, welcher Rechtsnatur die Ziele der Landesplanung sind und welche Rechtsform für sie geboten ist.

Aus der Entscheidung BVerwG Bd. 6 S. 342 ff - der einzigen des BVerwG zu den Problemen, die das Ineinandergreifen von Landesplanung und kommunalem Städtebau aufwerfen - wird in der Literatur bisweilen herausgelesen, das BVerwG verlange für die Ziele der Landesplanung keine Rechtssatzförmigkeit [2].

Indessen zeigt eine genauere Betrachtung der genannten Entscheidung, daß das BVerwG dazu neigte, in der Aufbauplanung nach § 6 des schleswig-holsteinischen Aufbaugesetzes keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu sehen, mit der Folge, daß die dieser Aufbauplanung übergeordneten Ziele der Landesplanung die kommunale Selbstverwaltung gar nicht tangieren konnten [3]. Nur in einer Hilfserwägung geht das BVerwG a. a. O. der Frage nach, wie die Ziele der Landesplanung zu beurteilen seien, wenn die Aufbauplanung doch eine Selbstverwaltungsaufgabe darstelle. Dabei betont das BVerwG, die Ziele dürften nur einen Rahmen setzen und müßten der örtlichen Gemeinschaft ausreichend Gelegenheit zu eigenverantwortlicher Entwicklung lassen. Dies ist jedoch eine Überlegung zum Kernbereich der kommunalen Planungshoheit. Zur gebotenen Rechtsform der Ziele der Landesplanung äußert sich das BVerwG a. a. O. nur indirekt, indem

1) Im neueren Schrifttum vertritt im wesentlichen nur Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 224 ff, die Auffassung, die Raumordnungspläne müßten als Rechtssätze ergehen. Diese These begründet Breuer mit dem - hier nicht geteilten - Argument, der Inhalt der Raumordnungspläne sei generell-abstrakter Natur.

2) So Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm. § 5 Rdnr. 11.

3) BVerwG a. a. O. S. 344 f.

es in seiner Hilfserwägung die Tatsache nicht beanstandet, daß die Ziele der Landesplanung in Schleswig-Holstein keine Rechtssatz-Form besaßen.

Das BVerwG hat hiernach also keineswegs zugunsten derer ausdrücklich Partei ergriffen, die für die Ziele der Landesplanung keine Rechtssatz-Form verlangen. Berücksichtigt man ferner, daß die Entscheidung im 6. Bande aus dem Jahre 1958 - also aus der Zeit vor Erlaß des BBauG - stammt, so wird man durchaus sagen können, daß die Frage der für die Ziele der Landesplanung gebotenen Rechtsform in der Rechtsprechung der BVerwG derzeit noch offen ist.

Im Gegensatz zum BVerwG hat sich insbesondere das OVG Lüneburg wiederholt zu den Problemen der Rechtsform und Rechtsnatur der Ziele der Landesplanung geäußert. In seiner jüngsten zu diesem Problemkreis ergangenen Entscheidung [1] hat das OVG Lüneburg den Standpunkt vertreten, daß die Raumordnungspläne nicht als Rechtssätze ergehen müßten. Das OVG führt hierzu aus [2]: Art. 28 II GG garantiere die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Das bedeute, "daß durch Gesetz - nur durch Gesetz, nicht etwa durch eine Verwaltungsvorschrift - die Bindung der Gemeinden an Festsetzungen und Aussagen aus dem Bereich der Raumordnung angeordnet werden kann. Diese Gesetze können", so fährt das OVG fort, "damit zugleich die Formen vorschreiben, in denen solche Bindungen zustande kommen. Aber auf bestimmte Formen der Bindung sind sie nicht beschränkt". Insbesondere müßten Raumordnungspläne nicht in der Form einer Rechtsnorm erlassen werden.

Das OVG Lüneburg begnügt sich also mit der schlichten Anordnung des Gesetzgebers, daß die Gemeinden die Ziele der Landesplanung zu beachten haben, wie sie in § 1 III BBauG und in §§ 4 V, 5 IV BROG enthalten ist [3]. Unter dem Blickwinkel des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II GG kann es jedoch nicht ausreichen, wenn einige farblose Gesetzesnormen den raumbedeutsamen Teil der gemeindlichen Aktivitäten und damit den Großteil der Selbstverwaltungsaufgaben an staatliche Festsetzungen binden, die keine Rechtssätze sind, ohne daß zugleich gesetz-

---

1) OVG Lüneburg, DVBl. 1973 S. 151 ff (vom 23. 11. 1972); vgl. ferner OVG Lüneburg DÖV 1969 S. 642 ff; DVBl. 1971 S. 320 ff.

2) OVG Lüneburg, DVBl. 1973 S. 151 ff (155).

3) Gleicher Ansicht ist Stich, Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, S. 136 f.
Die Form des Rechtssatzes für Ziele der Landesplanung hält für entbehrlich: Schrödter, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 7; OVG Münster DÖV 1971 S. 249 (nur Leitsätze) und OVG Saarland BRS 1971 Nr. 7 gehen von der Wirksamkeit nicht rechtssatzförmiger Ziele der Landesplanung aus, ohne dieses Problem allerdings zu behandeln; vgl. auch Ernst, Planung III S. 158.

liche Aussagen über den Inhalt dieser Festsetzungen gemacht werden. Wäre die Auffassung des OVG Lüneburg richtig, so könnte der Gesetzgeber in einer einzigen Gesetzesbestimmung, die die Bindung der Gemeinden an die Ziele der Landesplanung ausspricht, die Kommunen weitgehenden Bindungen unterwerfen. Damit wäre es dem Gesetzgeber gestattet, sich des Auftrages des Grundgesetzes zu entziehen, die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes wegen dessen hervorragender Bedeutung für das gesamte Staatswesen grundsätzlich selber abzustecken. Die Auffassung des OVG Lüneburg führt zu einer fast vollständigen Aushöhlung des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II GG. Sie ist aus diesem Grunde abzulehnen [1].

Hendler [2] und Hohberg [3] versuchen die These, daß bereits die Raumordnungsklauseln des BBauG (§ 1 III BBauG), des BROG (§§ 4 V, 5 IV BROG) und der Landesplanungsgesetze (vgl. §§ 11 V, 13 V LPlG NW) dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG genügen und eine Rechtsnormqualität der Ziele der Landesplanung daher überflüssig sei, mit folgender Überlegung zu stützen: Der Raumordnungsplan fülle, wie Hohberg es formuliert, unabhängig von seiner Qualität als Rechtsnorm in jedem Falle den Tatbestand einer Rechtsnorm, nämlich des Landesplanungsgesetzes, aus. Im gleichen Sinne führt Hendler [4] aus: Die kommunale Raumordnungsbindung stelle einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar und unterfalle daher dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG. Dem Gesetzesvorbehalt sei durch § 1 III BBauG, § 5 IV BROG sowie durch die parallelen Bestimmungen der Landesplanungsgesetze entsprochen, "in deren Rahmen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung lediglich die gesetzestechnische Funktion eines Tatbestandsmerkmals ausüben".

Nun ist zwar zuzugeben, daß wirksame Raumordnungspläne eine solche Wirkung entfalten, als gehörten sie zum Inhalt der Raumordnungsklauseln, als seien sie gewissermaßen deren Tatbestandsmerkmale. Mehr als eine anschauliche Beschreibung der Funktion rechtsgültiger Raumordnungspläne ist aber nicht zu gewinnen, wenn man sie auf jene Weise mit dem Tatbestand der Raumordnungs-

---

1) Auch Köttgen, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, S. 70 f, 75 und Naumann, Gemeindliche Planungshoheit und Raumordnung, Stadtbauwelt 1971 S. 240 f meinen, daß die bloßen Raumordnungsklauseln wie § 1 III BBauG dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG nicht gerecht werden.

2) Hendler, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 24-26; ders.: Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und Raumordnung, Der Städtetag 1971 S. 680 ff.

3) Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 99.

4) Hendler, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und Raumordnung, Der Städtetag 1971 S. 681.

klauseln in Beziehung setzt. Keinesfalls kann behauptet werden, die Raumordnungspläne seien tatsächlich ein Bestandteil der §§ 5 IV BROG, 1 III BBauG und der Parallel-Vorschriften in den Landesplanungsgesetzen und teilten auf diesem Wege deren Rechtssatz-Qualität. Diese können die Pläne der Landesplanung nur in sich selber tragen. Folglich vermag auch die Meinung Hendlers und Hohbergs, die letztlich nur einen bildhaften Vergleich gibt, nichts daran zu ändern, daß die §§ 1 III BBauG, 5 IV BROG und die parallelen Vorschriften der Landesplanungsgesetze über den Inhalt der Ziele der Landesplanung nichts aussagen und daher den Anforderungen des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II GG nicht genügen können [1].

Eine weitere, häufiger vertretene Ansicht sieht in den Landesplanungsgesetzen der Länder diejenigen gesetzlichen Vorschriften, die für die Ziele der Landesplanung den "Rahmen der Gesetze" im Sinne des Art. 28 II GG ausfüllen [2]. Betrachtet man daraufhin das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz näher, so stellt man fest, daß es außer den bereits erwähnten Vorschriften über die Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung (§§ 11 V, 13 V LPlG NW) im wesentlichen nur Organisations- und Verfahrensregelungen zur Landesplanung enthält. Die Auffassung, daß die Landesplanungsgesetze eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Ziele der Landesplanung darstellen, geht also über die Ansicht, nach der die bloßen Raumordnungsklauseln für Art. 28 II GG genügen, nur insofern hinaus, als sie für die Ziele der Landesplanung zusätzlich verlangt, daß diese von einem im Gesetz bestimmten Organ in einem gesetzlich geregelten Verfahren aufgestellt werden [3].

Hierzu ist jedoch zu bedenken, daß mit der Entscheidung des Gesetzgebers über die zuständigen Organe und das Aufstellungsverfahren für die Ziele der Landesplanung über deren Inhalt nur wenig ausgesagt ist. Freilich haben Verfahrensre-

---

1) Gegen die These, die Pläne der Landesplanung seien "Tatbestandsmerkmale" der Raumordnungsklauseln, sprechen sich auch Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechtes, S. 147 und Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 223, aus.

2) So Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 144; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. Einleitung Rdnr. 138; Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm. § 5 Rdnr. 11. - In der Sache gleich ist die Ansicht, wonach dem Gesetzesvorbehalt dadurch Genüge getan werde, daß die Ziele der Landesplanung in einem gesetzlich geregelten Verfahren aufgestellt werden. Diese Auffassung vertreten: Zinkahn, Die Schranken der gemeindlichen Planungshoheit, BlGrBWR 1963 S. 7, Bielenberg, DÖV 1969 S. 382.

3) Diese Anforderung an die Ziele der Landesplanung wird in der vorliegenden Untersuchung mit allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen - also unabhängig von Art. 28 II GG - begründet; siehe oben 2. Kapitel V 4.

gelungen und Organisationsvorschriften - man denke etwa an die Wahl zwischen staatlicher und kommunaler Trägerschaft der Regionalplanung - stets auch Auswirkungen auf die in den Raumordnungsplänen getroffenen Regelungen. Aber diese Auswirkungen sind nur indirekter Natur. Eine wirksame Steuerung des für den Umfang des kommunalen Gestaltungsspielraumes maßgeblichen Inhalts der Pläne der Landesplanung ist über Organisations- und Verfahrensbestimmungen nicht möglich. Hierzu bedarf es gesetzlicher Aussagen unmittelbar zum Inhalt der Ziele der Landesplanung, wie sie z. B. in § 35 LEPrG für Landesentwicklungspläne enthalten sind. Das LPlG NW, das ein Organisationsgesetz ist, kann mangels Aussagen zum Inhalt der Ziele der Landesplanung daher keinen hinreichenden gesetzlichen Rahmen im Sinne des Art. 28 II GG bilden.

Auch wenn man zum jeweiligen Landesplanungsgesetz das BROG und damit insbesondere § 2 BROG hinzunimmt und in diesen Regelungen den "Rahmen der Gesetze" im Sinne des Art. 28 II GG erblickt [1], wird man dem Gesetzesvorbehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes nicht gerecht. Denn die Raumordnungsgrundsätze des § 2 BROG enthalten lediglich allgemeine Zielsetzungen, denen die Landesplanung verpflichtet ist. Die Skala der Grundsätze des § 2 BROG begrenzt nicht die planerische Gestaltungsfreiheit, sondern erweitert - von Grundsatz zu Grundsatz mehr - ihr Betätigungsfeld [2]. § 2 BROG ist daher ungeeignet, der Landesplanung die durch Art. 28 II GG zwingend gebotenen gesetzlichen Grenzen im Verhältnis zum kommunalen Wirkungsfeld zu setzen. Folglich ist auch die Meinung abzulehnen, die im LPlG NW und BROG einen ausreichenden Gesetzesrahmen sieht; ganz abgesehen davon, daß auch sie für die Raumordnungspläne keine Rechtssatzform verlangt.

b) Gesetzliche Normierung der Beteiligungsrechte der Gemeinden

Schmidt-Aßmann [3] hat die Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten, in die die herrschende Meinung im Spannungsfeld von Raumplanung und Selbstverwaltungs-

---

1) Vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1971 S. 320 ff (321), vom 4. 11. 1970; s. zu diesen Problemen ferner: VG Oldenburg, DVBl. 1967 S. 393 ff (394); Brenken-Schefer, Handbuch der Raumordnung und Landes-, Regional-, Orts- und Fachplanung, S. 19; Weber, Gutachten zum 45. DJT, S. 50.

2) Darauf, daß jede weitere Zielsetzung den Handlungsspielraum der Landesplanung erweitert und nicht einengt, weist Oberndorfer, Strukturprobleme des Raumordnungsrechtes, Die Verwaltung 1972 S. 266, hin.

3) Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechtes, S. 129 ff, insbesondere S. 153 f.

garantie gerät, zum Anlaß genommen, Art. 28 II GG auf neuartige Weise zu interpretieren: Er geht davon aus, daß es im 19. Jahrhundert im großen und ganzen möglich gewesen sei, die Verwaltungsaufgaben in örtliche und überörtliche Angelegenheiten zu zerlegen, für die die Gemeinden bzw. der Staat allein entscheidungsbefugt waren. Die seit dem 1. Weltkrieg immer stärker einsetzende Verflechtung der Verwaltungsaufgaben habe eine kategoriale Unterscheidung zwischen örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten für weite Bereiche immer diffiziler und in ihrer Berechtigung fragwürdiger gemacht. Es sei, so meint Schmidt-Aßmann, ein sich immer mehr ausdehnendes Mittelfeld zwischen evident örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten festzustellen. Dieses Mittelfeld sei für ein Kondominium der beteiligten Verwaltungsträger geeignet [1]. Dieses Anerkenntnis aber setze voraus, "daß Universalität der Ortsbezogenheit und Eigenverantwortlichkeit in Art. 28 II S. 1 GG nicht mehr als statische Komplexe, sondern als zwei sich nach außen abstufende Bereiche verstanden werden" [2]. Das Maß der auf Seiten des Staates und der Gemeinden beteiligten Interessen müsse im Bereich der kondominalen Verwaltungsaufgaben das Maß der verantwortlichen Sachwaltung des Staates bzw. der Gemeinden bestimmen.

Zu den rein örtlichen Angelegenheiten zählt Schmidt-Aßman die Bebaungsplanung, während er die Flächennutzungsplanung, aber auch die Regionalplanung zu den zu dogmatischer Eigenständigkeit erhobenen kondominalen Aufgaben rechnet [3]. Konsequenterweise schlägt Schmidt-Aßmann für den Flächennutzungsplan reguläre gemeinsame Planungsmöglichkeiten für Staat und Gemeinde vor.

Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem die Folgerungen bedeutsam, die Schmidt-Aßmann aus seinem - als dynamisch bezeichneten - Verständnis der Selbstverwaltungsgarantie für die Rechtsform der Ziele der Landesplanung zieht. Dem kondominalen Charakter weiter Bereiche der Raumplanung entspricht nach seiner Auffassung eine ganze Skala von Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten der Gemeinden bei der Aufstellung von Plänen der Landes-, besonders der Regionalplanung. Die Vorschriften über die kommunalen Beteiligungsrechte an der Landesplanung, die in § 5 II, III BROG und den konkretisierenden Bestimmungen der Landesplanungsgesetze enthalten sind, seien, wie Schmidt-Aßmann weiter ausführt [4], "der 'Rahmen der Gesetze', innerhalb dessen die gemeindliche Selbstverwaltung

---

1) Vgl. auch Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 1973 S. 1 ff (insb. S. 22 ff). Er schildert den zunehmenden Trend zu einem bloßen Teilhaberecht der Gemeinden in Bereichen, die ursprünglich nur örtlich verwaltet wurden.

2) Schmidt-Aßmann, a. a. O. S. 131.

3) Schmidt-Aßmann, a. a. O. S. 132 f, 135 f.

4) Schmidt-Aßmann, a. a. O. S. 154.

überhaupt nur garantiert ist". Und als Fazit seiner Überlegungen stellt er fest: "Die inhaltliche Determinationsfunktion des Rechtssatzes ist dabei durch eine verfahrensbestimmende Norm ersetzt, so daß eine Rechtssatzform der übergeordneten Pläne selbst nicht zwingend geboten ist."

Der Ausgangspunkt der Überlegungen Schmidt-Aßmanns, daß im Gegensatz zu früheren Zeiten, in denen sich örtliche und überörtliche Aufgaben oft deutlich getrennt gegenüberstanden, heute in weiten Bereichen ein komplexes Verbundsystem zwischen Staat und Gemeinde vorherrscht, ist sicherlich zutreffend. Auch ist es hilfreich, wenn Schmidt-Aßmann das weite Feld der Aufgaben, bei deren Erledigung den Gemeinden und dem Staat in der Praxis nur eine Teilhabe zukommt, als eigenständigen Komplex begreift und mit dem Begriff der kondominalen Verwaltung kennzeichnet. Und schließlich wird man der Feststellung zustimmen können, daß die Flächennutzungsplanung und Regionalplanung wegen der dort herrschenden engen Verwobenheit von örtlichen mit überörtlichen Interessen zu jenem kondominalen Aufgabengebiet zu rechnen sind.

Problematisch erscheinen jedoch die Folgerungen, die Schmidt-Aßmann aus diesen Überlegungen für den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II S. 1 GG zieht. Seine These, daß es im kondominalen Bereich nur einer gesetzlichen Festlegung des Mitwirkungsrechtes der Gemeinden bedarf, kann nicht unwidersprochen bleiben. Wird nämlich, wie Schmidt-Aßmann vorschlägt, der Einfluß der Regionalplanung vom Gesetzgeber nicht dadurch begrenzt, daß er der Regionalplanung inhaltliche Schranken setzt, sondern dadurch, daß er den Gemeinden Beteiligungsrechte bezüglich der Raumplanung zuweist, so bedeutet das keinen wirksamen gesetzlichen Schutz eines effektiven Einflusses der Gemeinden auf die wesentlichen Entscheidungen im städtebaulichen Bereich.

Denn die Beteiligungsrechte an der Raumplanung, wie sie den Gemeinden in § 5 II, III BROG zugebilligt werden, schließen nicht aus, daß der Staat bei den Entscheidungen der Landes- und Regionalplanung ein deutliches Übergewicht hat. Ein solches Dominieren des staatlichen Einflusses ist in der Praxis der Landesplanung sogar die Regel. Der Staat kann also - trotz aller Mitwirkungsrechte der Gemeinden - im Konfliktfall den Inhalt der Pläne der Landesplanung weitgehend nach seinem Willen gestalten. Die Möglichkeit, dieser Sachlage durch ein Vetorecht der Gemeinden in Fragen der Landesplanung zu begegnen, muß im Interesse einer funktionsfähigen Landesplanung außer Betracht bleiben. Bildet aber ein Beteiligungsrecht an der Raumplanung für die Gemeinden keine wirksame Garantie gegen staatliche Bevormundung, so stehen die Gemeinden, wenn sich der Gesetzgeber auf eine Regelung der kommunalen Mitwirkungsrechte beschränkt, der immer konkreter werdenden Regionalplanung nahezu schutzlos gegenüber.

Eine wirksame Absicherung effektiver gemeindlicher Entscheidungsrechte im

städtebaulichen Bereich ist daher nur über Regelungen des Gesetzgebers möglich, die auf eine unmittelbare inhaltliche Begrenzung der Regionalplanung abzielen. Entgegen der Ansicht Schmidt-Aßmanns kann auf die inhaltliche Determinationsfunktion des Rechtssatzes nicht verzichtet werden. Die Existenz nur verfahrensbestimmender Normen birgt die Gefahr, daß sich aus einer Vorherrschaft des Staates über die Regionalplanung faktisch eine staatliche Herrschaft über die Flächennutzungsplanung und damit eine Beseitigung ihres kondominalen Charakters entwickelt.

Der Gesetzgeber sollte daher entgegen der Ansicht Schmidt-Aßmanns der Regionalplanung im Interesse der kommunalen Gestaltungsfreiheit in der vorgeschlagenen Weise inhaltliche Grenzen setzen. Dies gebietet die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden.

c) Landesplanerische Oberziele in Gesetzesform

Abschließend ist noch auf die Auffassung von Klein einzugehen, die er in seiner Schrift "Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung" entwickelt hat.

Klein geht davon aus, daß die Raumordnungsklauseln wie § 1 III BBauG und § 5 IV BROG inhaltlich reine Blankovorschriften seien. Daher könnten sie für die Eingriffe in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht, die durch die Ziele der Landesplanung bewirkt werden, keinen hinreichenden Gesetzesrahmen im Sinne des Art. 28 II S. 1 GG darstellen [1]. Die hieraus resultierende Forderung nach einer verbreiterten gesetzlichen Grundlage für die Ziele der Landesplanung veranlaßt Klein, folgenden Lösungsvorschlag zu machen [2]:

Ein gesetzlicher Rahmen, der den Anforderungen des Art. 28 II S. 1 GG an die Ziele der Landesplanung genügt, ist nach seiner Ansicht gegeben:

---

1) Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 66 ff.

2) Klein, a. a. O. S. 97 ff (insb. S. 100 f), 182 f; ähnlich: Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 94 ff; David, Zur Fortentwicklung des Planungsinstrumentariums im neuen nordrhein-westfälischen Planungsrecht, Der Städtetag 1973 S. 476; vgl. ferner aus dem früheren Schrifttum: Seeger, Grundfragen des Landesplanungsrechtes, RuR 1956 S. 196 f; Michel, Raumordnung und Raumplanung im Strukturbild des modernen Staates, S. 109 ff.

1. durch die die Anpassungspflicht begründender Vorschriften (insbesondere § 1 III BBauG),
2. durch die in Gesetzesform aufzustellenden Grundsatzziele (Oberziele) der Landesplanung, und ferner
3. durch ein gesetzlich geregeltes Zielaufstellungsverfahren, Bekanntmachungsverfahren und Beteiligungsverfahren zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände, was die Unterziele der Landesplanung anlangt. Die Unterziele selbst bedürfen nicht der Form des Rechtssatzes.

Kernpunkt der von Klein vertretenen Ansicht ist die Unterscheidung zwischen Grundsatzzielen (Oberzielen) der Landesplanung, für die die Form des Rechtssatzes geboten ist, und Unterzielen, für die die Rechtssatzform entbehrlich ist. Dabei versteht Klein unter Grundsatzzielen solche landesplanerischen Festsetzungen, "die von allgemeiner, grundsätzlicher Art sind und für das gesamte jeweilige Landesgebiet Bedeutung haben" [1]. Grundsatzziele enthalte beispielsweise das nordrhein-westfälische Landesentwicklungsprogramm [2]. Die landesplanerischen Unterziele, zu denen in der Regel die Festlegungen der nordrhein-westfälischen Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne zu rechnen seien, haben nach Kleins Definition die Aufgabe, die Oberziele für bestimmte Räume zu konkretisieren [3]. Darüberhinaus enthielten Oberziele regelmäßig abstrakte, Unterziele dagegen konkrete Regelungen.

Klein stützt seine Thesen zur Rechtsform der Ziele der Landesplanung auf zwei Argumente [4]: Da nur die Oberziele einen abstrakt-generellen Regelungsinhalt besäßen, sei nur für sie das Gesetz die passende Rechtsform. Den Unterzielen komme hingegen ein konkret-genereller Regelungsinhalt zu. Für sie sei die Gesetzesform daher nicht geeignet. Ferner sei auf Grund der Oberziele der Inhalt der Unterziele weitgehend vorhersehbar und vorherbestimmt. Unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehaltes des Art. 28 II GG bestehe also keine Notwendigkeit, auch noch die die Oberziele lediglich konkretisierenden Unterziele in die Form des Rechtssatzes einzupassen. Für sie genüge das gesetzlich geregelte Zielaufstellungsverfahren (einschließlich Bekanntmachung und Wahrung der Beteiligungsrechte).

So wertvoll der von Klein in die planungsrechtliche Diskussion eingeführte Gedanke ist, für Grundsatzziele die Gesetzesform zu verlangen und dadurch vor allem den Schutz der Gemeinden erheblich zu verbessern, so sehr bietet seine

---

1) Klein, a. a. O. S. 128 ff, 184.
2) Klein, a. a. O. S. 94 ff.
3) Klein, a. a. O. S. 95 ff, 128 ff, 184.
4) Klein, a. a. O. S. 97 ff, 182 f.

Ansicht doch auch Ansatzpunkte zur Kritik:

Zunächst ist zu berücksichtigen, daß die Form des Gesetzes nicht nur auf abstrakt-generelle Regelungen anwendbar ist. Solche Regelungen müssen zwar in die Form eines Rechtssatzes gekleidet werden; inhaltlich anders geartete Regelungen können jedoch ohne weiteres ebenfalls als Parlamentsgesetze ergehen. In besonderen Fällen besteht für andere als abstrakt-generelle Regelungen sogar ein Zwang zur Gesetzesform [1]. Wenn Klein also ausführt, die nach seiner Ansicht konkret-generellen Unterziele bedürften nicht der Form des Gesetzes, weil sie nicht in das Schema einer Norm passen [2], so ist das keine zutreffende, zumindest aber eine mißverständliche Begründung. Denn das, was inhaltlich nicht in das Schema einer abstrakt-generellen Norm paßt, kann durchaus - etwa wegen Art. 28 II GG - der Form des Parlamentsgesetzes oder zumindest des Rechtssatzes bedürfen. Entgegen der Auffassung Kleins gibt es keinen zwingenden Schluß vom Fehlen eines materiellen Norm-Inhaltes auf die Unzulässigkeit der Gesetzesform. Die Form des Gesetzes paßt für jeden Regelungsinhalt.

Noch schwerer wiegt der Einwand gegen die von Klein vertretene Lösung, daß er offenbar von einer unzutreffenden Vorstellung über den Ableitungszusammenhang zwischen den Oberzielen der Landesplanung und den Unterzielen ausgeht.

So führt er in Bezug auf die nordrhein-westfälische Gebietsentwicklungsplanung aus, daß ihr vom Landesentwicklungsprogramm - jedenfalls in Verbindung mit den Landesentwicklungsplänen - die Planungsrichtung vorgezeichnet werde; und zwar verbleibe der Gebietsentwicklungsplanung, lediglich "was Einzelheiten angeht, ein Planungsermessensspielraum" [3]. Und weiter führt Klein aus, daß den Plänen, würden sie als Rechtsverordnungen ergehen, in Gestalt der gesetzesförmigen Oberziele eine gesetzliche Ermächtigung zugrunde liegen würde, die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt wäre [4].

---

1) Wolff, Verwaltungsrecht I S. 120 (§ 24 II e) spricht in diesem Zusammenhang von Gesetzen im formellen Sinn. Diese seien die im Wege der Gesetzgebung zustande gekommenen Willensakte der Gesetzgebungsorgane ohne Rücksicht auf ihren materiellen Charakter. Gesetzesform trotz fehlendem materiellen Gesetzesinhalt ist z. B. für die Haushaltsgesetze, Eingemeindungsgesetze, u. a. mehr geboten.

2) Klein, a. a. O. S. 100; auch auf S. 182 führt Klein aus, daß sich seiner Ansicht nach die Unterziele der Landesplanung nicht unter die Rechtsform des Gesetzes einordnen lassen.

3) Klein, a. a. O. S. 99.

4) S. Klein, a. a. O. S. 100; freilich verlangt Klein für Raumordnungspläne keine RVO-Form.

Diese beiden Aussagen lassen eine Überschätzung der Bedeutung der Oberziele der Landesplanung erkennen. Denn angesichts der Tatsache, daß das Landesentwicklungsprogramm nur allgemein gehaltene Zielvorstellungen vorgibt, verbleibt der Gebietsentwicklungsplanung weit mehr als die bloße Entscheidung von Einzelheiten. Ihre Aufgabe ist es nicht nur, darüber zu befinden, welchen Zielvorstellungen des Landesentwicklungsprogramms bei den häufigen Zielkonflikten im konkreten Planungsfall der Vorzug zu geben ist. Sie hat auch darüber zu entscheiden, welches planerische Mittel, d. h. welche Festsetzung der zulässigen Bodennutzung, im Einzelfall als das geeignetste Mittel zur Erreichung der allgemeinen Zielvorstellung anzuwenden ist. Die planerische Gestaltungsfreiheit, die mit der Gebietsentwicklungsplanung und Landesentwicklungsplanung dadurch verbunden ist, daß diese beiden Planarten die vielfältigen Ziel- und Mittelkonflikte zu lösen haben, ist so umfassend, daß ihnen und nicht dem Landesentwicklungsprogramm das ausschlaggebende Gewicht in der Landesplanung zukommt.

Daher kann das Landesentwicklungsprogramm für die Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne, d. h. für die Unterziele, auch keine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung abgeben. Dazu bedarf es vielmehr, wie im einzelnen ausgeführt wurde [1], zusätzlich einer genauen gesetzlichen Umschreibung der in den Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplänen zulässigen Ziele der Landesplanung. Wäre die Annahme richtig, daß die Oberziele der Landesplanung den Inhalt der Unterziele weitgehend festlegen, so wäre gegen die Auffassung Kleins nur der - mehr formale - Einwand zu erheben, daß er für die Unterziele keine RVO-Form verlangt. Angesichts der starken inhaltlichen Unabhängigkeit der Unterziele von den Oberzielen muß aber die über den Lösungsvorschlag Kleins hinausgehende und sehr wesentliche Forderung erhoben werden, daß der Gesetzgeber auch zum Inhalt der Unterziele eingehende Vorschriften erläßt. Nur so läßt sich die auch von Klein akzeptierte Grundposition verwirklichen, daß gemäß Art. 28 II GG der Gesetzgeber und nicht die Verwaltung die Schranken der Selbstverwaltung zu bestimmen hat [2].

Fraglos hat die Unterscheidung zwischen Grundsatzzielen der Landesplanung und Unterzielen der Landesplanung die dogmatische und terminologische Durchdringung der Probleme der Landesplanung wesentlich vorangebracht. Der in der vor-

---

1) S. hierzu 3. Kapitel V 3 b.

2) So Klein, a. a. O. S. 67; dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II GG mißt Klein im übrigen dieselbe Funktion bei, die der allgemeine Gesetzesvorbehalt bei Eigentums- und Freiheitsrechten ausübt (S. 61 ff, insb. S. 65). Allerdings hält es Klein selbst im Bereich der Oberziele für möglich, daß an ihrer Aufstellung die Exekutive mitwirkt, indem sie Oberziele als Rechtsverordnungen erläßt (S. 122 ff, 140, 183).

liegenden Untersuchung befürwortete Umfang der Beteiligung des Parlaments an der Landesplanung läßt sich - unter Verwendung der von Klein geprägten Begriffe - zusammenfassend wie folgt beschreiben: Der Gesetzgeber muß in einem formellen Gesetz beschließen

1. über die Grundsätze der Raumordnung [1] (dies ist in § 2 BROG und in §§ 1 bis 18 LEPrG NW geschehen);
2. über die Grundsatzziele (Oberziele) der Landesplanung, wobei diese von allgemeiner, grundsätzlicher Art sind und für das gesamte Landesgebiet Bedeutung haben (diese Forderung ist in §§ 19 bis 34 LEPrG erfüllt);
3. über die zulässigen Arten (Typen) von Unterzielen der Landesplanung, wobei die Unterziele die Grundsätze und Grundsatzziele für bestimmte Räume zu konkretisieren haben (dieser Forderung ist der Gesetzgeber in § 35 LEPrG NW für die dort genannten Landesentwicklungspläne nachgegangen, nicht jedoch in § 36 LEPrG NW und nicht bezüglich der Gebietsentwicklungspläne);
4. über das Aufstellungsverfahren der Ziele der Landesplanung (geschehen im LPlG NW).

Darüberhinaus müssen die Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne, also die Unterziele, in der Form einer Rechtsverordnung erlassen werden.

Zu beachten ist, daß die Grundsätze und Grundsatzziele einerseits und die Unterziele andererseits - den Strukturen des Planungsprozesses entsprechend - zueinander in einem Zweck-Mittel-Verhältnis stehen [2]. Hierbei stellen die Grundsätze der Raumordnung und die Grundsatzziele der Landesplanung die Zwecke (Ziele) dar; und die Unterziele dienen als Mittel zu deren Durchsetzung, indem sie an jenen Zwecken orientierte räumlich-konkrete Festsetzungen zur Bodennutzung enthalten. Von dem so verstandenen Zweck-Mittel-Schema ausgehend hat der Gesetzgeber - auf eine kurze Formel gebracht - die Zwecke der Landesplanung und die Arten der zulässigen Mittel der Landesplanung festzulegen, wobei die Rechtsverordnung die Ausdrucksform der Mittel der Landesplanung ist.

Wenngleich die hier vorgeschlagene Lösung wegen der Forderung nach Erlaß der Unterziele in Form einer Rechtsverordnung weit über die Anforderungen der herrschenden Meinung und auch beträchtlich über die von Klein aufgestellten Erfordernisse hinausgeht, so liegt sie doch auf einer Linie mit der Rechtsprechung des

---

1) Auch Klein, a. a. O. S. 169 ff, 185 unterscheidet zwischen Grundsätzen der Raumordnung und Grundsatzzielen der Landesplanung.

2) Im Bereich der Raumplanung gibt es noch eine Reihe weiterer Zweck-Mittel-Relationen: So sind die Bauleitpläne die Mittel zur Durchsetzung der in Gestalt der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne (Unterziele) vorgegebenen Zwecke. Innerhalb der Bauleitplanung dient der Bebauungsplan der Verwirklichung des Flächennutzungsplanes usw.

BVerfG. Dies zeigt eine nähere Betrachtung der Entscheidung des BVerfG vom 24. 6. 1969 (BVerfG Bd. 26 S. 228 ff): In dieser Entscheidung hatte das BVerfG über die Verfassungsbeschwerde einer Gemeinde zu befinden, die sich in ihrem Selbstverwaltungsrecht in unzulässiger Weise beeinträchtigt glaubte. Und zwar war die beschwerdeführende Gemeinde durch eine Rechtsverordnung des Regierungspräsidenten zwangsweise einem kommunalen Schul-Zweckverband angegliedert worden, an den sie kraft der Verordnung die Schulträgerschaft für die oberen Volksschulklassen abgeben mußte. Die Rechtsverordnung des Regierungspräsidenten stützte sich auf § 7 des niedersächsischen Schulverwaltungsgesetzes vom 28. 3. 1962 (GVBl. S. 37), der u. a. bestimmt: "Lassen sich die organisatorischen Verhältnisse an einzelnen Schulen ... nicht entsprechend den pädagogischen Bedürfnissen regeln, so kann der Regierungspräsident mehrere Gemeinden durch Verordnung zu einer gemeinsamen Schulträgerschaft zusammenschließen und den Standort der Schule bestimmen."

Zwar war die Verfassungsbeschwerde unbegründet; die hierzu vom BVerfG gemachten Ausführungen sind jedoch für sein Verständnis des Art. 28 II GG sehr aufschlußreich: Das BVerfG sah in der fraglichen Rechtsverordnung einen E i n z e l e i n g r i f f in das Selbstverwaltungsrecht der beschwerdeführenden Gemeinde [1]. Dieser Eingriff ließ sich nach Ansicht des BVerfG u. a. deshalb mit Art. 28 II GG vereinbaren, weil er in die Form einer Rechtsverordnung gekleidet war und weil der Verordnung eine hinreichend bestimmte - und damit eine der Schutzfunktionen des Art. 28 II GG gerecht werdende - gesetzliche Ermächtigung zugrunde lag. Dabei prüfte das BVerfG sorgfältig, ob die Ermächtigungsvorschrift des § 7 Schulverwaltungsgesetz nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend konkretisiert sei [2].

Wenn das BVerfG schon bei einem solchen verhältnismäßig unbedeutenden Einzeleingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht von der Notwendigkeit der RVO-Form ausgeht und die gesetzliche Ermächtigung im einzelnen auf ihre hinreichende Bestimmtheit prüft, um wieviel mehr müssen dann diese recht strengen Maßstäbe für einen Landesentwicklungs- oder Gebietsentwicklungsplan gelten, der einer Vielzahl von Gemeinden tiefgreifende Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechtes auferlegt.

---

1) BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (236).

2) BVerfG Bd. 26 S. 228 ff (S. 237, 241 f).

5. Hinweis auf weitere rechtliche Ansatzpunkte für eine Beteiligung des Parlaments an der Landesplanung

Außer der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG gibt es noch eine Reihe weiterer rechtlicher Ansatzpunkte, die eine Mitwirkung des Landtages an der Landesplanung geboten erscheinen lassen. Ihnen im einzelnen nachzugehen, ist indessen nicht Aufgabe dieser Untersuchung, die den Einfluß des Art. 28 II GG auf das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz zum Gegenstand hat. Die wesentlichen zusätzlichen Anknüpfungspunkte für eine Beteiligung des Parlaments an der Landesplanung seien jedoch der Vollständigkeit halber in aller Kürze aufgeführt:

Zunächst ist in diesem Zusammenhang der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gewaltenteilung zu nennen. Wie Klein [1] nachgewiesen hat, wäre die grundgesetzlich gebotene Gewaltenbalance zwischen Exekutive und Legislative gestört, würden die Ziele der Landesplanung entweder ausschließlich von der Legislative oder von der Exekutive festgelegt. In Übereinstimmung damit wurde die vom LPlG NW 1972 neu eingeführte Kompetenz des Landtages für das Landesentwicklungsprogramm in der Entwurfs-Begründung [2] mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz - bemerkenswerterweise nicht auch mit Art. 28 II GG - begründet. Ob die im Entwurf des LPlG NW 1972 ebenfalls ausgesprochene Befürchtung zutreffend ist, daß eine weitergehende Zuständigkeit des Landtages für die gesamte Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplanung das Gleichgewicht der Gewalten zu Lasten der Exekutive stören könnte [3], mag dahinstehen. Jedenfalls führt die hier vertretene Lösung, wonach auch der zulässige Inhalt der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne vom Gesetzgeber festzulegen ist, noch zu keiner Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Denn die praktisch sehr bedeutsame Aufstellung der Pläne selbst soll unverändert in der Hand der Exekutive bleiben.

Weitere rechtliche Anknüpfungspunkte für eine Mitwirkung des Parlaments an der Landesplanung sind die parlamentarische Kontrollkompetenz, die Budgethoheit

---

1) Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 103 ff, 183.

2) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 19. 10. 1971 (LT-Drucks. 7/1166) S. 18 f.

3) Entwurf LPlG NW 1972 S. 19; vgl. hierzu ferner: 7. Bericht der Landesregierung NRW über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung, S. 33; Dahlke, Novelle zum Landesplanungsgesetz NRW, DÖV 1973 S. 41, meint, der Gewaltenteilungsgrundsatz könne verletzt sein, wenn die Landesentwicklungspläne im Einvernehmen mit dem Landtag aufzustellen wären.

der Volksvertretung, der Repräsentationsvorrang des Parlamentes [1] und die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation der Raumordnungspläne [2]. Freilich überschneiden und überlagern sich die genannten Gesichtspunkte vielfach. In der Suche nach einer der Planung und dem Planungsprozeß adäquaten Form der Parlamentsbeteiligung wird zuweilen das übliche Gesetzgebungsverfahren als für diese Zwecke ungeeignet angesehen und neuen, unkonventionellen Formen der Mitwirkung der Volksvertretung das Wort geredet [3].

Die zuletzt wiedergegebenen Überlegungen gelten nicht nur für die Landesplanung. Im neueren Schrifttum [4] wird die Landesplanung häufig nur als ein Unterfall der Planung betrachtet und für die staatliche Planung schlechthin nach Möglichkeiten einer rechtlich-dogmatischen Durchdringung und Erfassung gesucht.

Einer über die Landesplanung hinausgehenden Fragestellung geht auch Badura nach, wenn er nach den rechtsstaatlichen Anforderungen an das Planungsermessen fragt [5]. Zu Recht geht Badura davon aus, daß diese Anforderungen zuerst an den Gesetzgeber zu stellen seien. Art und Umfang der planerischen Eingriffe in individuelle Rechtspositionen dürfen nach Baduras Ansicht dem Planungsermessen der Exekutive nur insoweit überlassen bleiben, wie das auf Grund der Eigenart der gesetzlich geregelten Planung unumgänglich ist. Dementsprechend rechnet Badura zum rechtsstaatlichen Minimum einer Planungsermächtigung im einzelnen folgende gesetzliche Regelungen [6]: die Bestimmung des Planungssubjekts (Zuständigkeit), die Ordnung des Planungsverfahrens, die Definition der Planungsaufgabe und die Aufstellung der für die planerische Abwägung maßgeblichen Grundsätze. Bei der Erläuterung des gesetzlich zu regelnden Planungsverfahrens führt Badura aus, das Planungsgesetz müsse auch bestimmen, welche Festsetzungen ein Plan vornehmen darf.

---

1) S. Schramm, Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung, DVBl. 1974 S. 649.

2) S. hierzu: Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 154-157.

3) Vgl. Niemeier, Erfahrungen mit der Landesplanungsgesetzgebung in NRW, RuR 1973 S. 30 (nur grundsätzliche Zustimmung des Parlaments); Schröder, Planung auf staatlicher Ebene, S. 75 ff; Schramm, Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung, DVBl. 1974 S. 650; s. ferner den Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung vom 28. 2. 1972 (LT-Drucks. 7/1518).

4) S. z. B. Schramm, a. a. O.

5) Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechtes, S. 173 ff.

6) Badura, a. a. O. S. 175 ff.

Hiernach wertet Badura im wesentlichen die Gesetzesregelungen als unverzichtbare Bestandteile einer rechtsstaatlichen Planungsermächtigung, die in der vorliegenden Untersuchung für erforderlich gehalten wurden, um bei den Raumordnungsplänen eine hinreichend bestimmte RVO-Ermächtigung zu bilden. Vor allem ist hervorzuheben, daß auch Badura eine gesetzliche Festlegung des zulässigen Planinhaltes fordert. Allgemeine rechtsstaatliche Erwägungen, wie sie Badura anstellt, und an Art. 28 II GG orientierte Überlegungen können also in aufschlußreicher Weise zu sehr ähnlichen Ergebnissen gelangen, jedenfalls was die gebotene gesetzliche Abdeckung der Pläne anlangt. Freilich verlangt Badura für Planungen nicht die Form der Rechtsverordnung. Dieses mehr formale Erfordernis ist allerdings auch nur durch die kommunale Selgstverwaltungsgarantie bedingt und gilt daher nicht für jegliche Planung.

VI. Der Kernbereich der gemeindlichen Planungshoheit

1. Vorbemerkungen

Der letzte Problemkreis, den es zu behandeln gilt, ist der des Kernbereichs bzw. des Wesensgehaltes der kommunalen Planungshoheit. Hierbei geht es um die Frage, wie engmaschig der Rahmen ist, der den Gemeinden hinsichtlich der Bauleitplanung als einer "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" und damit als einer grundsätzlich kommunal zu verwaltenden Aufgabe [1] von den Zielen der Landesplanung gesetzt werden darf. Es geht also nicht mehr um das Problem der Rechtsform der Festsetzungen der Landesplanung, sondern darum, welches Maß an Entscheidungsspielraum den Gemeinden durch Art. 28 II GG als unantastbar garantiert wird und folglich von den Zielen der Landesplanung zu respektieren ist.

Zur Problematik des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit hat in jüngster Zeit Rutkowski in seiner Schrift "Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung" ausführlich Stellung genommen [2]. Da seine

---

1) S. oben 3. Kapitel III 2.

2) Vgl. Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, insb. S. 82 ff, 109 ff, 130 ff.

Thesen in wesentlichen Punkten Zustimmung verdienen [1], kann im folgenden auf die Ausführungen Rutkowskis häufiger Bezug genommen werden und dafür das verstärkte Augenmerk auf die speziellen Probleme des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechtes gerichtet werden.

Wer der Frage nach der zulässigen Dichte und Intensität der Ziele der Landesplanung nachgeht, sollte sich zuvor vergegenwärtigen, daß sich die Gemeinden derzeit nicht nur wegen der immer umfänglicher werdenden staatlichen Gesetzgebung und nicht nur wegen der ständig detaillierter werdenden Ziele der Landesplanung, sondern vor allem auch auf finanziellem Sektor einer zunehmenden Fremdbestimmung durch den Staat gegenübersehen.

Zwar gebietet Art. 28 II GG, daß den Gemeinden die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Einnahmequellen zur Verfügung gestellt werden [2]. Dennoch gestaltet sich die finanzielle Situation der Gemeinden von Jahr zu Jahr ungünstiger. So wird z. B. geschätzt, daß die Nettoneuverschuldung des kommunalen Bereichs 1975 an den Betrag von 11 Milliarden DM heranreichen wird [3]. Hand in Hand damit geht eine zunehmende Abhängigkeit der Gemeinden von den staatlichen Zweckzuweisungen einher. Es gibt, wie Wolff [4] zutreffend feststellt, fast keine finanziell erheblichen Vorhaben der Gemeinden, für die sie nicht ihre Selbstverwaltung knebelnde Zuschüsse erhalten können. Nehmen die Gemeinden die zweckgebundenen Finanzzuweisungen in Anspruch, so steuert praktisch die zuweisende staatliche Stelle die betreffenden kommunalen Investitionen [5].

In diesem Zusammenhang sind auch die im LEPrG NW erwähnten Standortpro-

---

1) Wie bereits ausgeführt wurde, unterscheidet Rutkowski entgegen der h. L. nicht zwischen den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und einem engeren Kernbereich von Selbstverwaltungsrechten. Für ihn ist der Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft den Gemeinden als unantastbar garantiert, also gleich dem, was die h. L. als Kernbereich ansieht. Die Zustimmung zu Rutkowskis Thesen bezieht sich nicht auf diese seine Abweichung von der h. L. - sie ist für die Rechtsform der Ziele der Landesplanung bedeutsam.

2) Vgl. Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 57; vgl. auch Art. 79 LV NW.

3) S. Schäfer (Diskussionsbeitrag) in: Finanzverfassung und kommunale Selbstverwaltung, Schwartzsche Vakanzenzeitung 1975 S. 171.

4) Wolff, Verwaltungsrecht II S. 202; Schunck, Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden, S. 486, meint, daß sich "der goldene Zügel" der Investitionszuschüsse und Finanzzuweisungen mit der Idee der kommunalen Selbstverwaltung nur schwer vereinbaren lasse.

5) Vgl. Meyer-Schwickerath, Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht, Der Landkreis 1974 S. 8.

gramme zu nennen. § 19 III LEPrG NW sieht für die Ballungskerne und Ballungsrandzonen den Ausbau von Siedlungsschwerpunkten an Haltestellen leistungsfähiger Linien des öffentlichen Personenverkehrs vor, und zwar auf der Grundlage besonderer Standortprogramme. Der Ausbau eines Siedlungsschwerpunktes, d. h. zumeist eines schon vorhandenen Stadt- oder Stadtteilzentrums, soll sich hiernach nach einem besonderen, von der Gemeinde aufzustellenden Plan, einem Standortprogramm [1], vollziehen. Gemäß den "Vorläufigen Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen" [2] ist es ein wichtiges Ziel beim Ausbau von Siedlungsschwerpunkten und damit verpflichtender Inhalt jedes Standortprogrammes, daß in einem Siedlungsschwerpunkt neben den üblichen Einrichtungen der Nahversorgung nach Möglichkeit auch wichtige zentrale Einrichtungen sowie eine möglichst große Zahl von Wohnungen und Arbeitsstätten untergebracht werden. Auf diese Weise dienen die Standortprogramme der vom Land NRW angestrebten Siedlungsschwerpunktbildung [3]. Nach den zitierten "Vorläufigen Richtlinien" haben sie neben den Angaben über die künftige Nutzung der Siedlungsschwerpunkte für zentrale Einrichtungen, Wohnungen, Verkehrseinrichtungen usw. auch Angaben über die geplanten Durchführungsmaßnahmen und deren Zeitfolge und Finanzierung zu machen. Wichtig ist nun, daß die von den Gemeinden erstellten Standortprogramme der Genehmigung des Landes bedürfen, um in die staatliche finanzielle Förderung einbezogen werden zu können. Sie stellen auf diesem Wege, wie Evers [4] feststellt, "ein bemerkenswertes Verfahren zur Abstimmung von Gemeindeplanung und Landesfinanzierung" dar. Über den Genehmigungsvorbehalt für Standortprogramme ist dem Land die Möglichkeit eröffnet, auf die Entwicklung der städtebaulich so bedeutsamen Gemeindekerne erheblichen Einfluß zu nehmen.

Diese Ausführungen zeigen, daß der Staat schon wegen der finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden starke Eingriffsmöglichkeiten hat. Die Frage nach den durch Art. 28 II GG gebotenen Grenzen der Landesplanung ist daher nicht gleichbedeutend mit der Frage nach den absoluten Grenzen des staatlichen Einflusses auf den kommunalen Wirkungsbereich. Dieser wird vom Staat auf vielfache

---

1) S. zu den Standortprogrammen: 9. Bericht der Landesregierung NRW über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung, S. 48 f; Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 S. 82 ff; Schmitz, Langfristige Zielplanung und mittelfristige Schwerpunktbildung, RuR 1973 S. 46 ff; kritisch: Willm, "Machthunger" der Ministerialbürokratie, Kommunalpolitische Blätter 1972 S. 8.

2) Ministerialblatt NW 1971 S. 1202.

3) So Halstenberg, Grundlagen und Ziele der Landesentwicklung in NRW, RuR 1973 S. 4.

4) Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 136.

Weise eingeengt, so daß die Suche nach den Grenzen der Landesplanung eher einer Suche nach den erhaltenswerten Resten kommunaler Eigenständigkeit gleichkommt.

Vor diesem Hintergrund verdient es besondere Beachtung, wenn Rutkowski auf Grund einer eingehenden Untersuchung einer Vielzahl von geltenden Raumordnungsplänen zu dem Schluß kommt, daß schon heute im wesentlichen regionalplanerische Festsetzungen die Struktur der Gemeinden bestimmen [1]. Angesichts dieser Entwicklung zu verstärkter staatlicher Planung weist das Bundesverwaltungsgericht zu Recht auf die Gefahr hin, daß das gesamte Landesgebiet von oben her verplant wird und auf eine gesunde Entwicklung der Selbstverwaltung nicht mehr genügend Rücksicht genommen wird [2]. Blümel [3] meint gar, es werde kein Gespenst an die Wand gemalt, wenn angesichts der Fortentwicklung der Raumordnung und Landesplanung zu einer umfassenden Gesamtentwicklungsplanung von einer demnächst zu erwartenden totalen Verplanung der Gemeinde gesprochen werde [4].

Allerdings dürfen die Mißstände, die sich in der Vergangenheit aus dem Fehlen bzw. aus der Uneffektivität der Landesplanung [5] entwickelt haben, nicht übersehen werden. Man denke nur an die ungesunde Bevölkerungsverteilung, die sich in uferlos wachsenden städtischen Verdichtungszentren einerseits und weiten Gebieten mit der Gefahr der Sozialerosion andererseits niederschlägt. Aber die Folgen dieser Fehlentwicklungen lassen sich nur in einem langwierigen Prozeß beseitigen. Im Vordergrund sollte daher das Bemühen der Raumordnung stehen, eine wirklichkeitsnahe und umfassende inhaltliche Planungskonzeption zu ent-

---

1) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 156; vgl. auch Wagener, Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder, S. 165-175.

2) BVerwG DVBl. 1969 S. 362 ff (364), Urteil vom 14. 2. 1969.

3) Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973 S. 441.

4) Wie extensiv die Landesplanung ihre Befugnisse einzusetzen beabsichtigt, ergibt z. B. der Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. 6. 1972 (BBauBl. 1973 S. 173 f) zu den zentralörtlichen Verflechtungsbereichen mittlerer Stufe. Die Entschließung enthält u. a. eine detaillierte Beschreibung der anzustrebenden Mindestausstattung von zentralen Orten mittlerer Stufe. Diese Mindestausstattung reicht von Einrichtungen der differenzierten Erwachsenenbildung bis zur öffentlichen Bücherei (je Einwohner etwa ein Band!).

5) Auf den fehlenden Einfluß der Landesplanung beim tatsächlichen Wachstum der Städte in der Vergangenheit weist Göb, Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung, DÖV 1974 S. 92, hin.

wickeln und diese in der Planungspraxis auch auf lange Sicht durchzuhalten. Hierin und nicht so sehr in neuen und immer weitergehenden staatlichen Planungsinstrumenten liegt die Chance für eine bessere räumliche Ordnung der Zukunft. Das Bestreben, sie zu schaffen, verträgt sich durchaus mit einer ins Gewicht fallenden kommunalen Eigenständigkeit, ja setzt sie sogar voraus. Denn nur wenn ein Mittelweg gefunden wird, der die Überbetonung gemeindlicher Selbständigkeit, wie sie in der frühen Nachkriegszeit anzutreffen war, vermeidet und gleichzeitig den Gefahren begegnet, die aus einem staatlichen Planungsdirigismus, aus der "Hybris der planenden Vernunft" [1], erwachsen, können sachgerechte und dem Menschen dienliche Planungsergebnisse erwartet werden.

Eine rechtliche Handhabe, einen solchen Mittelweg zu gewährleisten, stellt vor allem die sachgerechte Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit dar. Der Wesensgehalt der kommunalen Planungshoheit ist sowohl durch Art. 28 II S. 1 GG als auch durch Art. 78 LV NW geschützt. Denn die Garantien der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen gelten neben Art. 28 II S. 1 GG fort [2]. Wenngleich Art. 78 LV NW in einzelnen Punkten über die grundgesetzliche Selbstverwaltungsgarantie hinausgeht [3], so ist der hier interessierende Umfang des in beiden Verfassungsbestimmungen geschützten Kernbereichs gemeindlicher Selbstverwaltungsrechte identisch [4]. Das bedeutet, daß Ziele der Landesplanung, die die kommunale Planungshoheit in unzulässiger Weise einengen, stets sowohl gegen Art. 28 II S. 1 GG als auch gegen Art. 78 LV NW verstoßen.

Solche mit dem Wesensgehalt der gemeindlichen Planungshoheit unvereinbaren Ziele der Landesplanung verletzen zudem §§ 2 I, 1 III BBauG. § 2 I BBauG bestätigt das den Gemeinden bereits aus Art. 28 II GG zustehende Recht, in eigener Verantwortung Bauleitpläne aufzustellen [5]. Allerdings ist in § 2 I BBauG die

---

1) Ernst, Landesentwicklung - Städtebau - Wohnungsfürsorge, Der Landkreis 1973 S. 434.

2) Vgl. Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 55 f (Art. 28 II S. 1 GG enthält eine Mindestgarantie gemeindlicher Rechte); Schunck, Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden, S. 477.

3) S. hierzu im einzelnen: Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes NRW, Art. 78 insb. Anm. 3.

4) Vgl. VGH NRW OVGE Bd. 11 S. 149 ff; OVG Münster DÖV 1968 S. 839 ff (840); Geller-Kleinrahm-Fleck, a. a. O.

5) So auch Heitzer-Oestreicher, BBauG-Komm. § 2 Anm. 1; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. § 2 Rdnr. 3. Dazu, daß die Bauleitplanung als "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" unter den Schutz des Art. 28 II S. 1 GG fällt, s. oben 3. Kapitel III 2.

Einschränkung des § 1 III BBauG, d. h. die Raumordnungsbindung der Gemeinden, hineinzulesen. Diese Beschränkung des in § 2 I BBauG angesprochenen Grundsatzes endet jedoch - bei verfassungskonformer Gesetzesauslegung - dort, wo der Kernbereich der Planungshoheit beginnt. Den Kernbereich verletzende Ziele der Landesplanung stellen daher eine rechtlich unzulässige Beschränkung des Eigenverantwortlichkeitsprinzips des § 2 I BBauG dar und sind somit auch nach dem BBauG nichtig [1].

Im folgenden soll bei der Begrenzung der Landesplanung nur von Art. 28 II GG ausgegangen werden. Die inhaltlich gleichen Schranken der Landesplanung, die sich aus Art. 78 LV NW und §§ 2 I, 1 III BBauG ergeben, werden der Einfachheit halber künftig nicht mehr mitgenannt.

2. Die Maßstäbe zur Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit

a) Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes

Das BVerfG hat in seinem für die Auslegung des Art. 28 II GG grundlegenden "Offenbach-Urteil" vom 20. 3. 1952 ausgeführt, daß zur Behebung außerordentlicher Notstände - es ging seinerzeit um die Bewältigung der Kriegsfolgen - vorübergehend auch ungewöhnliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht zulässig seien [2]. Die Frage, ob sich die Raumordnung auf diesen Passus des Offenbach-Urteils berufen kann, muß verneint werden. Denn das Tätigwerden der Landesplanung hat keine außerordentliche Notlage in diesem Sinne zum Anlaß. Die von ihr bewirkten Eingriffe in die kommunale Planungshoheit sind auch nicht vorübergehender Natur; sie sind vielmehr langfristig konzipiert und auf verwaltungsmässig normale Verhältnisse zugeschnitten.

Kann die Landesplanung also keine "Notlage" für sich geltend machen und gewissermaßen nur im üblichen Rahmen in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht eingreifen, so stellt sich die Frage, wie der Kernbereich unter normalen

---

1) Zum Zusammenhang zwischen §§ 2 I, 1 III BBauG und Art. 28 II GG siehe auch: Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 78.

2) BVerfG Bd. 1 S. 167 ff (insb. S. 178); s. hierzu auch: Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 58; ders., Die Haushaltssatzung, S. 25 f; von Mangoldt, GG-Komm. Art. 28 Anm. IV 1 d.

Umständen zu bemessen ist. Hierzu hat sich das BVerfG wiederholt dahingehend geäußert, daß bei der Bestimmung dessen, was zu dem Bereich gehört, der durch die Verfassung gegen jede gesetzliche Schmälerung gesichert ist, der geschichtlichen Entwicklung Rechnung getragen werden müsse [1]. Nach Ansicht des BVerfG liefert also die historische Entwicklung nicht etwa den alleinigen Maßstab dafür, was zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehört. Vielmehr ist hierbei der geschichtlichen Entwicklung lediglich Rechnung zu tragen. In Übereinstimmung damit hat sich das BVerfG in seinen Entscheidungen zu Art. 28 II GG bei der Ermittlung des Wesensgehaltes auch stets sorgfältig damit auseinandergesetzt, wie unter den heutigen modernen Verhältnissen die Grenzen zwischen staatlichem und kommunalem Wirkungskreis sachgemäß und zweckmässig zu ziehen sei. So hebt das BVerfG beispielsweise in einer Entscheidung im 17. Bande maßgeblich darauf ab, daß der zu beurteilende Eingriff in die kommunale Personalhoheit den Kernbereich nicht antaste, weil er "sachlich gerechtfertigt" sei [2].

Die geschichtliche Entwicklung ist für das BVerfG nach alledem nicht mehr als ein, wenn auch sehr wesentlicher, Ausgangspunkt der Überlegungen bei der Kernbereichsbestimmung. Vor allem bedeutet die Bezugnahme auf die historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung nicht, daß das BVerfG sachlich gebotenen neuen Entwicklungen einen Riegel vorschieben will.

So führt das Gericht aus Anlaß eines Streites um das hessische Finanzausgleichsgesetz zum Problem des Wesensgehaltes der Selbstverwaltungsgarantie aus: Die Bezugnahme der Rechtsprechung auf die historisch begründete Gestaltung des Selbstverwaltungswesens bedeute nicht, daß alles beim alten bleiben müsse und daß eine neue Einrichtung schon deshalb nicht hingenommen werden könne, weil sie neu und ohne Vorbild sei. Eine Fortbildung des überkommenen Systems sei nicht ausgeschlossen. Es könne sich nur darum handeln, ob die Änderungen in der Linie einer vernünftigen Fortentwicklung des überkommenen Systems liegen

---

1) BVerfG Bd. 17 S. 172 ff (182); Bd. 11 S. 266 ff (274); Bd. 22 S. 181 ff (205); Bd. 23 S. 353 ff (366); Bd. 26 S. 228 ff (238); BVerwG Bd. 31 S. 345 ff (355); OVG Münster DÖV 1968 S. 839 ff (840); Schmidt-Bleibtreu-Klein, GG-Komm. Art. 28 Rdnr. 8.

2) Vgl. BVerfG Bd. 17 S. 172 ff (187); s. auch BVerwG Bd. 18 S. 135 ff (142); VGH NW OVGE Bd. 11 S. 149 ff (149 f). Der VGH läßt hier Eingriffe in den - historisch ermittelten - Kernbereich zu, wenn das Gemeinwohl sie zwingend erfordert; Wolff, Verwaltungsrecht II S. 205 f hält Eingriffe in den örtlichen Wirkungskreis für rechtmäßig, die herkömmlich, durch eine besondere Notlage gerechtfertigt oder im Interesse des Gemeinwohls erforderlich sind.

und nicht zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung der Gemeinden führen [1].
Im gleichen Sinne betont Leibholz [2], der selber an Entscheidungen zu Art. 28 II GG mitgewirkt hat, daß man die grundsätzliche Tendenz der Rechtsprechung des BVerfG zur Selbstverwaltungsgarantie verkennen würde, wenn man ihr die Tendenz unterstellen wollte, überlieferte Organisationsformen zu versteinern.

Bildet hiernach die historische Betrachtungsweise für das BVerfG keinen Anlaß, sich neuen Entwicklungen zu verschließen, so gehen manche Angriffe im planungsrechtlichen Schrifttum gegen eine angeblich zu sehr historisch orientierte Urteilweise des BVerfG im Zusammenhang mit Art. 28 II GG von einer unzutreffenden Deutung dieser Rechtsprechung aus [3]. Vielmehr kann der historische Ansatzpunkt des BVerfG mit den geschilderten Einschränkungen durchaus akzeptiert werden, insbesondere auch wegen der Unmöglichkeit einer rein begrifflichen Kernbereichsbestimmung.

b) Der historische Ausgangspunkt der Kernbereichsbestimmung

Diese Erwägungen führen im folgenden zu den Fragen, wie im Bereich der städtebaulichen Planung die historische Entwicklung verlief, ferner, ob der historische Rückblick befriedigende Ergebnisse bei der Kernbereichsbestimmung zu erbringen vermag oder ob die Planung der städtebaulichen Entwicklung nicht ein Beispiel dafür ist, daß eine auch nach der Rechtsprechung des BVerfG zulässige Fortentwicklung des überkommenen Systems Platz greifen mußte, die dann eine entsprechende, an den heutigen Gegebenheiten orientierte Kompetenzabgrenzung zwischen kommunalen und überkommunalen Wirkungsbereich erfordert.

Ein kurzer Rückblick auf das Recht der städtebaulichen Planung des 19. Jahrhunderts und des 20. Jahrhunderts ergibt folgendes Bild [4]:

---

1) BVerfG Bd. 23 S. 353 ff (367); ähnlich: Bonner Kommentar zum GG, Art. 28 Rdnr. 87.

2) Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 II GG, DVBl. 1973 S. 716.

3) Vgl. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechtes, S. 127; Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 65 f.

4) Zur historischen Entwicklung des Städtebaurechtes siehe: Brügelmann m. Bearb., BBauG-Komm. Einl. B; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm., Einl. A; Körting, Das Instrumentarium der Landesplanung, S. 139 ff; Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 120 ff; Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 61 ff; OVG Lüneburg, OVGE Bd. 15 S. 433 ff.

In Preußen waren für das Bauwesen wesentliche Vorschriften im Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten vom 1. 6. 1794 enthalten. § 5 des ALR stellte den Grundsatz auf, daß jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden besetzen durfte und bestehende Gebäude verändern durfte. § 66 ALR schränkte dieses Prinzip der Baufreiheit dahin ein, daß zum Schaden oder zur Unsicherheit des gemeinen Wesens oder zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze kein Bau und keine Veränderung vorgenommen werden sollte. Aus § 66 ALR i. V. m. §§ 10 II, 17 ALR wurde die Befugnis der Polizeibehörden [2] abgeleitet, Fluchtlinien anzuordnen und Art und Maß der baulichen Nutzung zu regeln, um Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten (Baupolizei). Ein selbständiges Planungsrecht existierte nicht.

Eine bedeutsame Veränderung der Rechtslage trat in Preußen durch das Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. 7. 1875 [2] ein. § 1 I des neuen Gesetzes bestimmte, daß die Straßen- und Baufluchtlinien für die Anlegung oder Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom Gemeindevorstand im Einvernehmen mit der Gemeinde und mit Zustimmung der Ortspolizeibehörde festzusetzen seien. Die Zustimmung der Ortspolizeibehörde konnte nach § 5 I des preußischen Fluchtliniengesetzes nur versagt werden, wenn die von ihr wahrzunehmenden polizeilichen Rücksichten die Versagung erforderten. Die durch das Fluchtliniengesetz bewirkte Stärkung der gemeindlichen Rechte darf freilich nicht überschätzt werden. Denn die Fluchtlinienfestsetzung der Gemeinden erfolgte im wesentlichen nur zum Zwecke der Straßenanlegung. Die Regelung der Bebauung blieb nach wie vor der Baupolizei vorbehalten. So konnte beispielsweise durch Polizeiverordnung landhausmäßige Bebauung vorgeschrieben werden [3]. Auch vordere und hintere Baulinien konnten durch Polizeiverordnung festgesetzt werden [4]. Ferner wurde die zulässige Höhe der Häuser durch Polizeiverordnung bestimmt [5]. Das bedeutet, daß wesentliche Teile dessen, was

---

1) Nach der Städteordnung für die preußischen Staaten von 1808 war die Polizei eine Staatskompetenz. Der Staat hatte bei der Polizeigewalt die Wahl, sie in den Städten durch staatliche Polizeidirektionen selbst auszuüben oder sie dem Magistrat zur Ausübung zu übertragen (als Auftragsangelegenheit). Der Magistrat war als Ortspolizeibehörde dem vollständigen Weisungsrecht der Staatsbehörden unterstellt (s. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 S. 175 f).

2) Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1875 S. 561.

3) Vgl. Pr OVG E Bd. 67 S. 375.

4) Vgl. Pr OVG E Bd. 51 S. 396; Bd. 63 S. 441.

5) Vgl. Pr OVG E Bd. 45 S. 393; Bd. 56 S. 423.

heute im Bebaungsplan geregelt wird, in Preußen keine Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden waren.

Hervorgehoben zu werden verdient ferner das Preußische Wohnungsgesetz vom 28. 3. 1918 [1]. Das Gesetz beseitigte einige Schwächen des Fluchtliniengesetzes von 1875. Insbesondere war es den Gemeinden gemäß Artikel 1 Nr. 1 des Wohnungsgesetzes nunmehr auch gestattet, Fluchtlinien für Gartenanlagen und Spiel- und Erholungsplätze festzusetzen. Von besonderer Bedeutung waren ferner die in Art. 4 des Wohnungsgesetzes getroffenen Regelungen über den zulässigen Inhalt von Baupolizeiverordnungen [2]. Auch das Wohnungsgesetz hielt an der Trennung zwischen Fluchtliniengesetzgebung durch die Gemeinde und baupolizeilicher Regelung des Baugeschehens hinter den Fluchtlinien fest.

In den meisten anderen deutschen Ländern war die Rechtslage ähnlich wie in Preußen, so daß die Gemeinden nur Teile der städtebaulichen Befugnisse als Selbstverwaltungsaufgabe verwalten konnten. Vor allem in Sachsen hatten die Gemeinden allerdings wesentlich stärkere Rechte als in Preußen [3].

Die Zeit von 1933 bis 1945, die wegen ihrer zentralistischen Tendenzen für die Bestimmung des Selbstverwaltungsrechtes kaum von Bedeutung ist, hat im städtebaulichen Bereich eine Reihe von neuen Gesetzen gebracht. Erwähnt sei hier lediglich die Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. 2. 1936 [4], die in § 1 I für die Ausweisung von Baugebieten (Kleinsiedlungsgebieten, Wohngebieten, Geschäftsgebieten und Gewerbegebieten) Polizeiverordnungen vorsah. § 4 der Bauregelungsverordnung ließ jedoch landesrechtliche Vorschriften über die Ausweisung von Baugebieten durch gemeindliche Ortsgesetze, Ortssatzungen usw. unberührt.

Erst nach dem 2. Weltkrieg erfolgte bei der städtebaulichen Planung die entscheidende Wendung zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung. In den Ge-

---

1) Preußische Gesetzessammlung 1918 S. 23.

2) Art. 4 § 1 des Preußischen Wohnungsgesetzes nennt u. a. als zulässigen Inhalt baupolizeilicher Vorschriften: die Abstufung der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke; die Ausscheidung besonderer Ortsteile usw., für die die Errichtung störender Gewerbebetriebe unzulässig ist; die Ausscheidung besonderer Ortsteile usw., in denen nur die Errichtung von Wohngebäuden mit Nebenanlagen oder nur die Errichtung von gewerblichen Anlagen mit Nebenanlagen zugelassen ist. Auch diese Beispiele zeigen, daß das frühere Polizeirecht weite Teile des heutigen Bauplanungsrechtes umfaßte.

3) S. das Allgemeine Baugesetz für das Königreich Sachsen vom 1. 7. 1900 (GVBl. S. 381), neu verkündet am 20. 7. 1932 (GVBl. S. 133).

4) RGBl. 1936 S. 104.

setzen über den Aufbau, die die meisten Bundesländer nach dem Krieg erließen, wurde die Aufbauplanung mit Ausnahme Hessens den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen [1]. Diese gemeindefreundliche Entwicklung fand dann in § 2 I des Bundesbaugesetzes vom 23. 6. 1960 [2], der bestimmte, daß die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen sind, sobald und soweit es erforderlich ist, ihre bundesgesetzliche Bestätigung.

Zieht man das Fazit aus diesem historischen Rückblick, so ist festzustellen, daß den Gemeinden in der Vergangenheit keineswegs in dem Umfang Planungsbefugnisse zur Wahrnehmung als Selbstverwaltungsaufgabe zustanden, wie sie sie heute gemäß der Regelung des BBauG besitzen. Immerhin waren die Gemeinden in Preußen kraft des preußischen Fluchtliniengesetzes und kraft des preußischen Wohnungsgesetzes bereits seit 1875 bzw. 1918 befugt, Fluchtlinien für Wege, Straßen, Plätze, Gartenanlagen und Spiel- und Erholungsflächen in eigener Verantwortung festzusetzen. Da die Rechtslage in den übrigen deutschen Gebieten zumeist ähnlich war, wird man von einem historisch gewachsenen Teil-Planungsrecht der Gemeinden sprechen können [3]. Dieses Teil-Planungsrecht umfaßte in der Regel insbesondere nicht die praktisch sehr wichtigen Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung.

An dieses Ergebnis schließt sich die Überlegung an, in wieweit die gewonnenen historischen Erkenntnisse einen Aussagewert für die Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit besitzen. Zu dieser Frage werden die anschliessenden Ausführungen zeigen, daß sich im Bereich der städtebaulichen Planung seit geraumer Zeit, insbesondere aber seit dem 2. Weltkrieg, tiefgreifende Veränderungen eingestellt haben. Die durch den Wandel der tatsächlichen Verhältnisse bedingte Fortentwicklung des Planungssystems läßt eine Übertragung der historischen Rechtslage, insbesondere der des 19. Jahrhunderts, auf das heutige System der Städte- und Raumplanung als nicht sinnvoll erscheinen. Die Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit ist vielmehr - auch bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerfG - nicht an historischen Vor-

---

1) S. z. B. § 2 I des Aufbaugesetzes NRW i. d. F. vom 29. 4. 52 (GVBl. NW S. 75): "Die Gemeinde bereitet nach Maßgabe dieses Gesetzes den erforderlichen Aufbau als Selbstverwaltungsaufgabe vor und trifft in ihrem sachlichen Aufgabenbereich die notwendigen Maßnahmen zu seiner Durchführung."

2) BGBl. I S. 341.

3) Ebenso Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 64 f; vgl. hierzu ferner: Neeb, Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Ortsplanungsrechtes unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern, S. 43, 66; Bartlsperger, Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, DVBl. 1967 S. 365.

bildern, sondern an den heutigen Gegebenheiten und Notwendigkeiten auszurichten.

Ein Argument für diese These ergibt sich aus der Entwicklung der Landesplanung [1].

Erst recht spät, nämlich zu Beginn des 20. Jahrhunderts, hat sich die Landesplanung aus dem Städtebau entwickelt. Sie trug dem Bedürfnis Rechnung, in Gebieten besonderer siedlungsmäßiger und wirtschaftlicher Entwicklung, z. B. im Ruhrgebiet, die städtebauliche und verkehrsmäßige Planung für größere Räume zu ordnen. Träger der Landesplanung waren in ihrer Anfangszeit in erster Linie die Kommunen unter Beteiligung Privater. Dem Staat kam lediglich die Rolle eines Förderers zu. Diese Charakteristik ist mehr oder weniger für alle landesplanerischen Aktivitäten, die vor 1933 entwickelt wurden, zutreffend.

Erwähnt sei in disem Zusammenhang der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der durch ein preußisches Gesetz vom 5. 5. 1920 (GS S. 286) als ein Zweckverband besonderer Art ins Leben gerufen wurde. Dem Verband wurden Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten übertragen. Planungsbefugnisse wurden ihm u. a. für Ausfalls- und Durchgangsstraßen, überörtliche Grünflächen, Verkehrsbänder und Flughäfen zugebilligt [2]. Ferner sei der Zweck-Verband Groß-Berlin genannt. Er wurde durch preußisches Gesetz vom 19. 7. 1911 (GS S. 123) aus 7 Städten und 2 Landkreisen gebildet, nachdem Bemühungen der Stadt Berlin um Eingemeindungen gescheitert waren. Bereits 1920, als die Einheitsgemeinde Berlin geschaffen wurde, wurde der Verband wieder aufgelöst.

Während bis 1933 die Landesplanung eine Sonderplanung für wenige Gebiete intensiver wirtschaftlicher Entwicklung war und vorwiegend den Charakter kommunaler Gemeinschaftsarbeit trug, beabsichtigte der nationalsozialistische Staat, auf breiter Basis staatliche Raumordnung und Landesplanung zu betreiben. Der frühzeitige Kriegsausbruch vereitelte jedoch die Durchführung dieser Absichten weitgehend. Nach dem Ende des 2. Weltkrieges wurde die Chance ungenutzt gelassen, die Landesplanung beim Wiederaufbau der Städte wirksam werden zu lassen. Erst etwa seit dem Erlaß des Bundesraumordnungsgesetzes vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306) engagieren sich alle Bundesländer in stärkerem

---

1) S. zur Geschichte der Landesplanung: Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 18 ff; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. Einl. Rdnr. 71 ff; Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung; Ley, Landesplanung, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 1716 ff; Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 1 ff.

2) Siehe § 16 I Nr. 1, II des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den SVR.

Maße für die Raumordnung. Während zunächst die Schaffung gesetzlicher Grundlagen in Form von Landesplanungsgesetzen im Vordergrund stand, geht es heute vorwiegend um die Erarbeitung, z. T. bereits um die Fortentwicklung von Raumordnungsplänen für das gesamte Bundesgebiet. In diesem Bemühen ist die Landesplanung inzwischen erheblich fortgeschritten.

Dieser kurze Blick auf die Geschichte der Landesplanung macht deutlich, daß eine übergeordnete räumliche Planung erst seit wenigen Jahren in größerem Umfang die Strukturen der Gemeinden bestimmt. Dieser Trend wird sich in Zukunft mit der Erstellung weiterer und detaillierterer Raumordnungspläne noch verstärken. Dabei ist die heutige Landesplanung überwiegend staatlich beeinflußt, während sie sich früher im wesentlichen in Formen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit vollzog. Ist aber die Bedeutung des kommunalen Planungsrechts seit einigen Jahren durch eine übergreifende, staatlich dominierte Planung ohnehin weitgehend reduziert, so wäre es widersinnig, die Stellung der Gemeinden dadurch noch weiter zu schwächen, daß man ihnen bei der Kernbereichsbestimmung ihres Ortsplanungsrechtes nur das historisch gewachsene Teil-Planungsrecht zubilligt. Die Antwort auf die erstarkte Landesplanung kann nur eine großzügigere, über den historischen Besitzstand hinausgehende Garantie gemeindlicher Rechte bei der ortsnahen Bauleitplanung sein.

Ein zusätzliches, noch wichtigeres Argument gegen eine geschichtlich orientierte Kernbereichsbestimmung der kommunalen Planungshoheit ergibt sich daraus, daß die heutige städtebauliche Planung von der des 19. Jahrhunderts grundverschieden ist.

Im 19. Jahrhundert stand als Folge des Liberalismus die Baufreiheit des Grundeigentümers ganz im Vordergrund; die städtebauliche Planung war auf ein Minimum reduziert. Sie wurde als polizeiliche Aufgabe angesehen und nur in dem Maße betrieben, wie es zur Gefahrenabwehr notwendig erschien. Die Auswirkungen dieser staatlichen Selbstbeschränkung bestanden in einer "wahl- und planlosen Siedelei" [1]. Jede Gelegenheit zur Unterbringung von Menschen in den industriellen Standorten wurde ausgenutzt, Höfe und andere Innenflächen von Baugrundstücken wurden gewinnbringend als Bauland verwandt [2].

Wie sehr die Vorschriften des 19. Jahrhunderts hinter den heutigen Vorstellungen über ein modernes Baurecht zurückbleiben, wird am Beispiel einer Berliner Bauordnung aus dem Jahre 1853 deutlich [3]: Die Bauordnung war einseitig auf die

1) Ernst, Landesentwicklung - Städtebau - Wohnungsfürsorge, Der Landkreis 1973 S. 432.

2) Ernst, a. a. O.

3) S. Brügelmann m. Bearb., BBauG-Komm. Einl. B IV 1 b.

Belange des Feuerschutzes ausgerichtet. Ihre Bestimmungen ließen die berüchtigten Mietskasernen mit mehreren Hinterhöfen zu. Selbst von einer schmalen Straßenfront aus durfte beliebig nach hinten gebaut werden. Vorschriften zur Beschränkung der ausnutzbaren Baufläche fehlten; es wurde lediglich verlangt, daß die Hinterhöfe den Raum boten, den eine Feuerspritze zum Umdrehen brauchte. Ein von Ernst [1] geschilderter Berliner Bebauungsplan aus dem Jahre 1858 läßt ebenfalls die Mängel der städtebaulichen Planung jener Zeit erkennen. Da es, so führt Ernst aus, ein umfassendes Planungsrecht der öffentlichen Hand nicht gegeben habe, auch kein umfassendes Recht zur Enteignung der Flächen für den Gemeindebedarf und kein Recht zur zweckmäßigen Parzellierung der anliegenden Bauparzellen und da die Polizei im wesentlichen auf die Festsetzung der Straßenfluchtlinien beschränkt gewesen sei, sei der Bebauungsplan in Wahrheit nur eine Straßenplanung für Berlin gewesen [2].

Es hat lange gedauert, bis der Städtebau die Unzulänglichkeiten überwand, die daraus resultierten, daß er überwiegend ein Gegenstand baupolizeilicher Regelungen war [3]. Heute ist das Bauplanungsrecht als eigenständige Materie anerkannt, in die wichtige frühere baupolizeiliche Befugnisse eingegangen sind. Die moderne städtebauliche Planung dient nicht der Gefahrenabwehr, sondern der umfassenden Daseinsvorsorge für den Bürger. Entsprechend erweitert ist im Vergleich zu früheren Zeiten ihr planungsrechtliches Instrumentarium. Ein Ende dieser Entwicklung zu verstärkter Planung ist noch nicht abzusehen, da die Ansprüche an die Nutzung von Grund und Boden weiter zunehmen und ohne Planung nicht sinnvoll ausgeglichen werden können. Im Grunde, so stellt Ernst zutreffend fest [4], kehrt der Staat wieder in seine umfassende Verantwortung der vorliberalen Zeit zurück.

Die heutige städtebauliche Planung hat also gegenüber derjenigen des 19. Jahrhunderts eine sehr viel breiter angelegte Aufgabe zu erfüllen. Auch aus diesem Grunde vermag die historisch bedingte Rechtslage für die Bestimmung des Kernbereichs der kommunalen Planungshoheit keine brauchbaren Maßstäbe abzugeben. Es fehlt - im Unterschied etwa zu den Problemen der kommunalen Personalhoheit - an der Vergleichbarkeit der früheren und heutigen Verhältnisse. Die-

---

1) Ernst, Landesentwicklung - Städtebau - Wohnungsfürsorge, Der Landkreis 1973 S. 432.

2) Diese Straßenplanung war allerdings - wegen der Entschädigungsfolgen - kurioserweise auf den Bedarf der nächsten 100 Jahre abgestellt (s. Ernst, a. a. O.).

3) S. hierzu Herzner, Städtebauliche Ordnung, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 3171.

4) Ernst, a. a. O. S. 433.

ser Sachverhalt gestattet es - auch bei Zugrundelegung der vom BVerfG entwickelten Grundsätze, die einer Fortentwicklung des Systems nicht entgegenstehen -, die Kriterien für die Kernbereichsbestimmung außerhalb der historischen Entwicklung zu suchen [1].

c) Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit nach heutigen Bedürfnissen

Als die Gemeinden im Jahre 1960 vom BBauG die Bauleitplanung zugesprochen bekamen, waren sie mangels einer funktionsfähigen Landesplanung für viele Jahre in der Lage, über die zulässige Nutzung von Grund und Boden weitgehend nach ihren eigenen Wünschen und Vorstellungen zu entscheiden. Nicht immer haben die Kommunen diese weitreichende Befugnis zum besten des Allgemeinwohls genutzt. Es stellte sich bald eine Reihe von Mißständen ein, von denen nur einige genannt seien: mangelnde Abstimmung der Bauleitplanung mit benachbarten Räumen; eine einseitig auf Steigerung des Gewerbesteueraufkommens ausgerichtete Ausweisung von Industrieflächen; Neigung zu kostspieligen, am Bedarf vorbeigehenden Prestige-Investitionen und manches andere mehr [2]. Die Ursachen für diese Fehlentwicklungen waren vielfältig. Eine Hauptquelle der genannten Mißstände bestand in der Überbetonung lokaler Interessen. Denn die für die Bauleitplanung zuständigen Gemeindevertretungen waren und sind nicht selten geneigt, die Interessen der Gemeindebevölkerung, von der sie wiedergewählt zu werden hoffen, in unangemessener Weise obenan zu stellen.

Es war hiernach dringend erforderlich, die Belange der überörtlichen Gemeinschaft bei den Fragen der Bodennutzung verstärkt zur Geltung zu bringen. Bei den hoheitlichen Entscheidungen über die zulässige Nutzung von Grund und Boden mußte der Tatsache vermehrt Rechnung getragen werden, daß in vielen Fällen von der geplanten Bodennutzung nicht nur die Interessen der jeweiligen Ge-

1) Auch die - sehr knappen - Aussagen des BVerwG zum Kernbereich der kommunalen Planungshoheit in BVerwG Bd. 6 S. 342 ff (347); BBaubl. 1958 S. 381 werden nicht historisch begründet, ohne daß auf die damit zusammenhängende methodische Frage eingegangen wird; anders verfährt OVG Lüneburg, OVGE Bd. 15 S. 433 ff. Das OVG zählt auf Grund der historischen Entwicklung die Ausweisung von Baugebieten nicht zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie.

2) Zu den Mißständen der kommunalen Bauleitplanung s.: Stich, Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates an die städtebauliche Entwicklungsplanung, NJW 1974 S. 1679; ders., Landes-, Regional- und Stadtplanung, Baurecht 1974 S. 91.

meinde, sondern in gleichem oder sogar stärkerem Maße auch die Interessen der überörtlichen Gemeinschaft betroffen werden. Hierbei soll unter der überörtlichen Gemeinschaft die außerhalb der unmittelbar betroffenen Gemeinde lebende Bevölkerung verstanden werden. Ihre überörtlichen Interessen wahrzunehmen, ist der Auftrag, den die Landesplanung zu erfüllen hat.

Über diesen gedanklichen Ausgangspunkt besteht weitgehend Einigkeit. Ernst-Zinkahn-Bielenberg [1] etwa führen aus, die Raumordnung und Landesplanung bringe wesensmäßig die Belange des größeren Raumes zur Geltung. Aus dieser Funktion der Landesplanung, den Interessen der überörtlichen Gemeinschaft Geltung zu verschaffen, ergeben sich konsequenterweise auch die zur Bestimmung des Kernbereichs der kommunalen Planungshoheit vertretenen Maßstäbe und Abgrenzungskriterien.

So hat das BVerwG in seiner mehrfach erwähnten Entscheidung aus dem Jahre 1958 festgestellt: Die Grenzen der zulässigen Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit seien nicht überschritten, "wenn der gemeindlichen Planung ein bestimmter Rahmen gesetzt wird, der sich aus überörtlichen Gesichtspunkten (Sperrung vom Verf.) ergibt; denn innerhalb dieses Bereichs bleibt der örtlichen Gemeinschaft ausreichend Gelegenheit zu eigenverantwortlicher Entwicklung" [2]. Eine Beschränkung auf die Durchsetzung überörtlicher Gesichtspunkte, das heißt auf die Wahrnehmung der Interessen der überörtlichen Gemeinschaft, fordert auch Motyl, wenn sie ausführt: Die Maßnahmen der Landesplanung dürften nicht einzelne planerische Festsetzungen der gemeindlichen Bauleitplanung reglementieren, sondern lediglich überörtliche Interessen verfolgen [3]. Wenngleich die Formulierungen, die von Rechtsprechung und Lehre zur Begrenzung der Landesplanung bzw. zur Bestimmung des Kernbereichs der kommunalen Planungshoheit verwandt werden, im einzelnen voneinander abweichen, decken sie sich in der Sache zumeist mit der Auffassung des BVerwG [4]. Rut-

---

1) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. Einl. Rdnr. 129; s. ferner: Halstenberg, Landesplanungsrecht und kommunale Planungshoheit. Der Landkreis 1961 S. 325 (die Ziele der Landesplanung seien auf die Wahrnehmung überörtlicher Belange begrenzt).

2) BVerwG Bd. 6 S. 342 ff (345).

3) Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 80.

4) Vgl. OVG Lüneburg DÖV 1969 S. 642 ff (643); Stern, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 28 Rdnr. 100 (die Landesplanung müsse "wirklich überörtliche Gesichtspunkte" durchsetzen); Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm., Anhang zu § 5 Anm. 1 c; Bielenberg, Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, DÖV 1969 S. 381.

kowski [1] setzt der Landesplanung allerdings einen enger definierten Rahmen, indem er durch Art. 28 II GG gewährleistet sieht, "daß die Ziele nur so weit gehen dürfen, wie es die überörtlichen Gesichtspunkte zwingend erfordern".

Nun ist allerdings zu berücksichtigen, daß allgemeine Kennzeichnungen der Landesplanung wie "Rahmen aus überörtlichen Gesichtspunkten" oder "Verfolgung überörtlicher Interessen" bei der Bestimmung der Grenzen der Landesplanung im Einzelfall noch viele Fragen offen lassen können. Bei der Abgrenzung zwischen dem Kernbereich der kommunalen Planungshoheit und dem zulässigen Inhalt der Landesplanung bedarf es präziser und damit praktikabler Maßstäbe.

Sie zu gewinnen, ist nur möglich, wenn man zunächst die Tatsache beachtet, daß bei den Fragen der Bodennutzung örtliche und überörtliche Belange auf vielfältige Weise beteiligt und miteinander verwoben sind. Fast jede Bodennutzungs-Regelung berührt sowohl örtliche wie überörtliche Interessen. Selbst weniger bedeutsame Festsetzungen in Bebauungsplänen haben bei genauerem Hinsehen fast stets auch irgendwelche überörtlichen Bezüge. Wird beispielsweise eine Verkehrsfläche für eine unbedeutende Nebenstraße ausgewiesen (§ 9 I Nr. 3 BBauG), so ergeben sich auch in einem solchen Fall überörtliche Bezugspunkte daraus, daß z. B. Bewohner benachbarter Gemeinden diese Nebenstraße benutzen werden. Da die städtebauliche Gestaltung einer Gemeinde zumindest für die Bewohner der umliegenden Gemeinden aus vielerlei Gründen nie ganz gleichgültig ist, lassen sich r e i n örtliche Festsetzungen zur Bodennutzung kaum je ausmachen [2]. Noch weniger gibt es Bodennutzungs-Regelungen von ausschließlich überörtlicher Bedeutung. Beispielsweise berührt die Ausweisung eines Sondergebietes für den Bau einer Hochschule (vgl. § 11 BauNVO) trotz ihrer häufig landespolitischen Bedeutung zugleich auch sehr stark örtliche Belange. Die Struktur der betroffenen Stadt, das gesamte städtische Leben in ihr wird durch die Ansiedlung der Hochschule beeinflußt.

Sind hiernach fast alle Festsetzungen zur zulässigen Bodennutzung sowohl örtlich als auch überörtlich relevant, so müssen alle Versuche abgelehnt werden, die Kernbereichsbestimmung dahingehend zu präzisieren, daß zum Wesensgehalt der gemeindlichen Planungshoheit nur die Planungen von r e i n örtlicher Be-

---

1) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 131.

2) A. A. Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 53 f; nach seiner Meinung haben die Festsetzungen gemäß § 9 I BBauG i. d. R. eine rein örtliche Bedeutung.

deutung gehören [1]. Eine solche Auslegung des Art. 28 II GG würde der Landesplanung eine totale Verplanung der Gemeinde erlauben, da sich auch für die weitestgehenden Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht noch irgendwelche überörtlichen Gesichtspunkte anführen ließen [2].

Die Verquickung der örtlichen und überörtlichen Belange bei den Regelungen der Bodennutzung legt es vielmehr nahe, den Kernbereich der Planungshoheit auf Grund einer Gewichtung im Einzelfall danach zu ermitteln, ob bei der jeweiligen Festsetzung die betroffenen örtlichen oder überörtlichen Belange überwiegen. Das bedeutet im einzelnen: Zum unantastbaren Wesensgehalt der gemeindlichen Planungshoheit gehören diejenigen Festsetzungen der zulässigen Bodennutzung, durch die überwiegend örtliche Interessen, d. h. solche der festsetzenden Gemeinde, berührt werden. Umgekehrt hat sich die Landesplanung auf solche Festsetzungen zu beschränken, durch die überwiegend die Interessen der überörtlichen Gemeinschaft berührt werden [3]. Hiernach ist ein Ziel der Landesplanung unzulässig, das die örtlichen Interessen stärker tangiert als die Interessen der überörtlichen Gemeinschaft [4]. Ob dies der Fall ist,

---

1) So aber OVG Lüneburg DÖV 1969 S. 642 ff (643); Friauf, Baurecht und Raumordnung, S. 400; s. auch Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 60: Von den Gemeinden seien nur die Ziele der Landesplanung zu beachten, die einen überörtlichen Bezug aufweisen.

2) Wenn das BVerwG in seiner Entscheidung vom 20. 5. 1958 (Bd. 6 S. 342 ff) u. a. ausführt, daß der Landesplanung eine Einflußnahme auf Einzelheiten der gemeindlichen Planung in Angelegenheiten rein örtlicher Bedeutung untersagt sei (BVerwG a. a. O. S. 347), so darf hierin keine abschließende Bestimmung des Kernbereichs der kommunalen Planungshoheit gesehen werden. Denn das BVerwG verlangt auch, daß die Landesplanung der Gemeinde ausreichend Gelegenheit zur eigenverantwortlichen Entwicklung lassen müsse (BVerwG, a. a. O. S. 345).

3) Auf das Überwiegen der örtlichen oder überörtlichen Aspekte stellt auch Weitzel, Anpassung, Konkretisierung und Ermessen im Planungsrecht, DÖV 1971 S. 844, bei der Abgrenzung zwischen Landesplanung und kommunalem Planungsrecht ab.

4) Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen unzulässige Ziele der Landesplanung gehört nicht mehr zum Thema dieser Untersuchung. Hier sei jedoch darauf hingewiesen, daß die Gerichte ihre Kontrolle u. U. darauf beschränken könnten, ob das beanstandete Ziel der Landesplanung in evidenter Weise mehr örtliche als überörtliche Interessen berührt; s. Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974 S. 320 f.

läßt sich nur im Einzelfall nach sorgfältiger Ermittlung und Gewichtung der betroffenen örtlichen und überörtlichen Belange entscheiden.

Die hier vorgeschlagene Lösung bewegt sich auf der Linie der herrschenden Meinung. Sie bemüht sich in erster Linie um eine Präzisierung der Abgrenzungsmaßstäbe. Ferner bietet sie den Vorzug, daß bei den Fragen der Bodennutzung der jeweils Hauptbetroffene auch entscheidungsbefugt ist. Berührt die Bodennutzungs-Regelung überwiegend örtliche Belange, ist ihre Entscheidung durch die Gemeinde zweckmäßig, da die gewählten Gemeindevertreter die lokalen Verhältnisse am ehesten kennen und für die Wahrung der Gemeindeinteressen vor allem bei den Kommunalwahlen einstehen müssen. Tangiert die Bodennutzungs-Regelung in erster Linie überörtliche Interessen, ist dagegen eine Entscheidung durch überörtliche Verwaltungsträger und Gremien angebracht. Denn die überörtlichen Belange werden, wie bereits ausgeführt wurde, von den Gemeinden häufig nicht hinlänglich berücksichtigt. Wenn Rutkowski fordert, daß die Ziele der Landesplanung durch überörtliche Gesichtspunkte zwingend geboten sein müßten, so kommt auch er der hier vertretenen Lösung recht nahe. Denn ob die Notwendigkeit eines Zieles der Landesplanung zwingend ist oder nicht, kann letztlich nur eine abwägende Gewichtung der beteiligten Interessen erweisen.

Darüberhinaus erlaubt das hier vorgeschlagene Abgrenzungskriterium des Überwiegens der örtlichen bzw. überörtlichen Interessen, den Besonderheiten jedes Einzelfalls gerecht zu werden. Ob detaillierte oder grobmaschige Ziele der Landesplanung zulässig und geboten sind, kann nicht für alle Arten von Zielsetzungen einheitlich entschieden werden. Auch nach den besonderen Verhältnissen der betroffenen Räume muß differenziert werden [1]. In Gebieten intensiver wirtschaftlicher Verflechtung z. B. werden vermehrte und präzisere Festsetzungen der Landesplanung statthaft sein als anderswo.

Wegen der Situationsgebundenheit der Landesplanung müssen alle Versuche scheitern, die Grenze zwischen der Landesplanung und dem Kernbereich der kommunalen Planungshoheit derart schematisch zu ziehen, daß für die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles kein Raum mehr bleibt. Aus diesem Grunde ist die Auffassung abzulehnen, die Rechte der Gemeinden seien gewahrt, wenn die Landesplanung keine parzellenscharfen Festsetzungen treffe [2]. Gegen diese

1) Ebenso: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. Einl. Rdnr. 123; Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm. Anhang zu § 5 Anm. 1 c.

2) Vgl. Nau, Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, DÖV 1962 S. 535 ("die Schranke für die Landesplanung liegt da, wo sie aufhören würde, rahmensetzende Leitplanung zu sein, wo ihre Planung also Parzellenschärfe hätte"); Naunin, Landesplanungsrecht, S. 396; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 213-215; Hohberg, Das Recht der Landesplanung, S. 111 f.

Art der Kernbereichsbestimmung spricht auch, daß den Gemeinden nicht notwendig substantielle Entscheidungsrechte verbleiben, wenn sie nur vor parzellenscharfen Zielen der Landesplanung bewahrt werden. Zudem werden parzellenscharfe Festlegungen der Bodennutzung durch überörtliche Entscheidungsträger im Rahmen der Gesamtplanung für das rheinische Braunkohlengebiet [1] und im Rahmen der überörtlichen Bauleitplanung des SVR [2] bereits seit langem in Praxis und Wissenschaft als zulässig anerkannt. Den Gemeinden ist bei der Kernbereichsbestimmung nicht mit formalen Positionen, sondern nur mit der Verbürgung echter Entscheidungsrechte gedient.

Der zuletzt genannte Gesichtspunkt spricht schließlich auch gegen die Auffassung von Schultze, wonach die Ziele der Landesplanung einerseits ausnahmslos konkretisierungsbedürftig sein müssen, andererseits aber so detailliert sein sollen, "daß sie ohne weitere und andere Planungsvorgänge als die Bauleitplanung selbst in Flächenausweisungen umgewandelt werden können" [3]. Auf Grund dieser auf Art. 28 II GG gestützten Abgrenzung kommt Schultze beispielsweise zu dem Ergebnis, eine reine Funktionsangabe für eine Gemeinde - etwa ihre Ausweisung als Wohngemeinde - sei zu allgemein und daher als unzulässig zu verwerfen [4]. Damit verkehrt Schultze als Folge seiner zu schematischen Betrachtungsweise die Schutzbestimmung des Art. 28 II GG geradezu in ihr Gegenteil, indem er großzügige, den Gemeinden Entscheidungsfreiheit einräumende Ziele als grundgesetzwidrig ablehnt.

---

1) Die Teilpläne, die für das rheinische Braunkohlengebiet erstellt werden, sind besondere landesplanerische Pläne, die auf die Eigenarten der großflächigen Braunkohlenförderung im Tagebau zugeschnitten sind. Der Gesamtplan für das Braunkohlengebiet arbeitet mit parzellenscharfen Festsetzungen; s. § 1 II BraunkohleG, ferner: von Kries, Braunkohle und Landesplanung, RuR 1965 S. 133; Niemeier, Erfahrungen mit der Landesplanungsgesetzgebung in NRW, RuR 1973 S. 31.

2) Hervorzuheben ist die Kompetenz des SVR zur Festsetzung von regional bedeutsamen Grünflächen und Verkehrsbändern. Diese Festsetzungen gelten unmittelbar und bedürfen keiner Umsetzung in gemeindliche Bauleitpläne; s. § 16 Verbandsordnung SVR, ferner: Froriep, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 2917 f; Tätigkeitsbericht des SVR S. 17 f.

3) Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 78, 89; vgl. auch Schrödter, BBauG-Komm. § 1 Rdnr. 7: Die Ziele der Landesplanung seien so weit zu konkretisieren, daß die Bauleitplanung an ihnen rechtsstaatlich gemessen werden kann. Damit seien aber auch die Grenzen abgesteckt, über welche nicht hinausgegangen werden dürfte.

4) Schultze, a. a. O. S. 89.

3. Abgrenzung des Kernbereichs der Planungshoheit am Beispiel einzelner Fälle; Folgerungen für die 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NRW

Die gewonnenen Kriterien zur Bestimmung des Kernbereichs der Planungshoheit sollen im folgenden auf eine Reihe von Einzelbeispielen angewandt werden. Dabei kann es sich nicht darum handeln, bestimmte Arten von landesplanerischen Festsetzungen für ausnahmslos zulässig, andere für ausnahmslos unzulässig zu erklären. Dafür ist, wie im vorigen Abschnitt dargelegt wurde, der zulässige Rahmen landesplanerischer Festlegungen viel zu sehr situationsgebunden, abhängig von der Abwägung der Gewichtigkeit der betroffenen örtlichen und überörtlichen Belange. Es kann daher im folgenden nicht mehr gegeben werden als ein präzisierter Denkansatz für die Kernbereichsbestimmung bei bestimmten Kategorien landesplanerischer Ziele.

Zunächst lassen sich zwei Hauptgruppen von Zielen der Landesplanung ausmachen. Die eine Gruppe umfaßt die Ziele, die öffentliche Einrichtungen und sonstige Einzelprojekte betreffen. Die andere Gruppe von Zielen der Landesplanung umfaßt Aussagen zu den großräumigen Strukturen, insbesondere zu den Siedlungsstrukturen.

In beiden Bereichen, also im Bereich der projektbezogenen Planung wie im Bereich der mehr gebietsbezogenen Planung, ist das zentralörtliche Gliederungsprinzip [1] von ausschlaggebender Bedeutung. § 20 LEPrG NW erhebt dieses für die Landesplanung fundamentale, heute allgemein anerkannte Prinzip zum Gesetz und bestimmt im einzelnen:

"Für die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist die zentralörtliche Gliederung für das gesamte Landesgebiet als System sich funktional ergänzender zentralörtlicher Stufen zugrundezulegen. Dadurch sollen im Interesse der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes die Voraussetzungen für eine Bündelung öffentlicher Mittel zum weiteren Ausbau der Infrastruktur entsprechend der angestrebten zentralörtlichen Gliederung geschaffen werden.

---

1) S. hierzu Wolff, Verwaltungsrecht II S. 193; Göb, Raumordnung in den siebziger Jahren, in: SKV 1972 S. 527 f; Langer, Landesplanung in Westfalen, RuR 1973 S. 40 (speziell zur zentralörtlichen Gliederung im Bereich der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen); Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 20-22; NRW in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen, insb. S. 11-13; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 51 f; Halstenberg, Leistungssteigerung durch Regionalplanung, S. 12 f.

Bei der zentralörtlichen Gliederung ist von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren auszugehen. Dabei sind als Versorgungsbereiche dieser Zentren zu unterscheiden: Nahbereiche um jedes Zentrum zur Deckung der Grundversorgung; Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Dekkung des gehobenen Bedarfs; Oberbereiche um jedes Oberzentrum zur Deckung des spezialisierten, höheren Bedarfs."

Darüberhinaus sieht § 24 LEPrG NW die Möglichkeit einer weiteren Differenzierung dieser Stufenfolge der zentralörtlichen Gliederung vor.

In diesen Bestimmungen des LEPrG NW ist alles Wesentliche über die Bedeutung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips und seine spezielle Auffassung für das Land Nordrhein-Westfalen gesagt. Besonders wesentlich ist, daß mit Hilfe des zentralörtlichen Gliederungsprinzips eine Bündelung der öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen der Infrastruktur angestrebt wird, und zwar in bewußter Abkehr von dem so oft praktizierten "Gießkannenprinzip". Da diese Konzentration der öffentlichen Investitionen den zentralen Orten zugute kommt, die über das ganze Land, in einer Stufenfolge geordnet, verteilt sind, kann als langfristiges Ergebnis der zentralörtlichen Gliederung eine effektivere, gleichmäßigere und alles in allem bessere Versorgung der Bevölkerung erwartet werden.

Die sehr gewichtigen überörtlichen strukturpolitischen Interessen, die hiernach für das zentralörtliche Gliederungsprinzip sprechen, rechtfertigen im einzelnen folgende landesplanerischen Befugnisse: eine Festlegung der zentralen Orte und ihrer Stufenfolge; örtliche Interessen an einer diesbezüglichen Eigenbestimmung müssen aus den genannten Gründen als weniger bedeutsam zurücktreten. Ferner können die Ziele der Landesplanung die Mindestausstattung der Oberzentren [1] mit denjenigen Einrichtungen festlegen, die zur Deckung des spezialisierten, höheren Bedarfs erforderlich sind. Denn das überörtliche Interesse an einer ausreichenden Versorgung der Oberbereiche der Oberzentren mit höher qualifizierten Einrichtungen hat Vorrang vor einem etwaigen örtlichen Interesse, die Infrastruktur des höheren Bedarfs nicht oder außerhalb des Oberzentrums, und damit dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip zuwider, zu erstellen. Ferner können die Ziele der Landesplanung die Mindestausstattung der Mittel- und Oberzentren mit denjenigen Einrichtungen festlegen, die zur Deckung des gehobenen Bedarfs

---

1) Wagener, Ziele der Landesentwicklung nach Plänen der Länder, S. 167, zählt zum Mindeststandard von Oberzentren u. a.: umfassende Bildungseinrichtungen einschließlich Hochschulen, große Sportstadien, Großkrankenhäuser, Theater, Großkaufhäuser, Dienststellen höherer Verwaltungsstufen.

der Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum erforderlich sind [1]. Die Begründung hierfür ist dieselbe, wie sie für die landesplanerische Festlegung der Mindestausstattung der Oberzentren gegeben wurde. Hierein fügt es sich, wenn laut Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. 6. 1972 [2] der Mittelbereich mindestens ebensoviel Einwohner haben soll wie das Mittelzentrum selbst. Schon die häufig überlegene Einwohnerzahl des Versorgungsbereichs läßt daher die Interessen seiner Einwohner, d. h. also die Interessen der überörtlichen Gemeinschaft, als so bedeutsam erscheinen, daß ihnen gegenüber die lokalen Interessen der Mittelzentrums-Gemeinde hinsichtlich der Mindestausstattung weichen müssen.

Anders ist das Bild im Bereich der Grundversorgung. Denn in der kommunalen Neugliederung sind die Nahbereiche zur Deckung der Grundversorgung jeweils zu einheitlichen Gemeinden zusammengeschlossen worden [3]. Die Grundversorgung ist dadurch zu einer rein lokalen Angelegenheit jeder Gemeinde geworden. Überwiegende überörtliche Interessen, etwa solche eines größeren mehrgemeindlichen Versorgungsbereiches, sind hier nicht zu erkennen. Der Landesplanung ist es somit grundsätzlich verwehrt, Einrichtungen der Grundversorgung [4] verbindlich festzulegen.

Die Siedlungsstrukturen sind von den Gemeinden ebenfalls der zentralörtlichen Gliederung anzupassen. In dieser Hinsicht kann die Landesplanung ihre Festlegungen noch präzisieren, indem sie Aussagen zur F u n k t i o n einer Gemeinde im größeren Raum trifft [5]. Funktionsbestimmungen liegen z. B. vor, wenn die

---

1) Gemäß Beschluß der MKRO vom 15. 6. 1972 (BBaubl. 1973 S. 173 f) gehören hierzu u. a.: eine zur allgemeinen Hochschulreife führende Schule, Schule zur Erfüllung der Berufsschulpflicht, Sonderschule, Volkshochschule, öffentliche Bücherei, Krankenhaus, größere Sportanlage, Sporthalle, Hallenbad, Freibad, Spezialsportanlagen usw.

2) BBaubl. 1973 S. 173 f.

3) S. hierzu: 9. Bericht der Landesregierung NRW über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung, S. 37.

4) Hierzu zählen u. a. Hauptschule, Spiel- und Sportstätten, Einrichtungen der gesundheitlichen Betreuung, Bildungseinrichtungen bis zum mittleren Abschluß (Sekundarschulbereich) usw. (s. Wagener, Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder, S. 166).

5) Eine landesplanerische Funktionsbestimmung halten u. a. für zulässig: Zinkahn-Bielenberg, BROG-Komm. § 5 Anm. 1 c; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG-Komm. § 1 Anm. IV 3 b; Nau, Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, DÖV 1962 S. 533 f; Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, S. 92; Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 85 f; OVG Lüneburg DVBl. 1968 S. 388.

Landesplanung eine Gemeinde zur Wohngemeinde, Industriegemeinde, zum Fremdenverkehrsort, zur landwirtschaftlich strukturierten Gemeinde oder dgl. mehr erklärt. Auch Abschwächungen und Mischformen sind denkbar und in der Praxis häufig: z. B. eine Kennzeichnung als Wohn- und Industriegemeinde, als überwiegend landwirtschaftlich strukturierte Gemeinde, als Gemeinde mit Wohn- und Erholungsfunktion usw.

Die Befugnis der Landesplanung zu einer solchen Funktionsbestimmung beruht darauf, daß das vitale überörtliche Interesse an gleichmäßiger und bestmöglicher Landesentwicklung langfristig nur gewahrt werden kann, wenn jede Gemeinde die für sie aus überörtlicher Sicht besonders geeignete Funktion auch erfüllt. Welche Aufgabe eine Gemeinde im Rahmen der regionalen, ja landesweiten Arbeitsteilung am ehesten zu erfüllen vermag, kann nicht örtlich, sondern nur regional bzw. aus noch weiträumigerer Perspektive beurteilt und entschieden werden. Nur so kommt die dringend notwendige Arbeitsteilung und wechselseitige Ergänzung überhaupt zustande. Es darf beispielsweise nicht zugelassen werden, daß eine zu Erholungszwecken gut geeignete Teilregion oder Region dadurch ihren Erholungswert einbüßt, daß eine Gemeinde - etwa im Streben nach mehr Gewerbesteuer - im größeren Umfang Industrie ansiedelt. Umgekehrt darf ein hervorragender Standort für Schwerindustrie nicht dem örtlichen Interesse geopfert werden, aus Umweltschutzgesichtspunkten auf stärker emitierende Schwerindustrie verzichten zu wollen und diese auf ungünstige Standorte abdrängen zu wollen. Kurzum: Nur aus überörtlicher Sicht kann jeder Gemeinde die Funktion zugedacht werden, die sie zum besten des Gemeinwohls zu erfüllen vermag. Das lokale Interesse an einer Eigenbestimmung muß hinsichtlich der Gemeindefunktion zurücktreten.

Es ergeben sich hiernach folgende landesplanerische Befugnisse: Bei der projektbezogenen Planung kann die Landesplanung insbesondere die Einrichtungen festlegen, die die Mindestausstattung eines Ober- und Mittelzentrums ausmachen. Im Bereich der Grundversorgung hat die Landesplanung in der Regel keine Festsetzungsbefugnisse. Sind entsprechende überwiegende überörtliche Interessen vorhanden, so kann die Landesplanung nicht nur über das Ob der zentralen Einrichtung, sondern auch über das Wie der Einrichtung einschließlich der Standortfrage entscheiden. Letzteres kann auch parzellenscharf geschehen, so daß die Umsetzung in den Bauleitplan zur bloßen Übernahme wird. Da aber eine solche bloße Übernahme lediglich einen - oft zeitraubenden - formalen Akt darstellt, wäre verfassungsrechtlich nichts dagegen einzuwenden, wenn de lege ferenda die Landesplanung das Recht erhielte, in solchen Fällen die unmittelbar wirksame Regelung der Bodennutzung selber vorzunehmen. Eine solche Kompetenz überörtlicher Planungsträger ist im übrigen bei der Grünflächenplanung des SVR seit langem anerkannt. Auch bei anderen überwiegend überörtlich bedingten Einzel-

projekten steht der Landesplanung die Festsetzungsbefugnis zu. Man denke etwa an die Ansiedlung eines Industrieunternehmens, das für die betroffene Region eine solche Schlüsselfunktion einnehmen wird, daß daneben die betroffenen örtlichen Belange der Ansiedlungsgemeinde als zweitrangig angesehen werden können.

Im Bereich der großräumigen Strukturen, insbesondere der Siedlungsstrukturen, darf die Landesplanung von den Gemeinden Planungen verlangen, die ihrer von der Landesplanung festgesetzten Zentralitätsstufe und Funktion gerecht werden. Hierin erschöpft sich das überwiegende überörtliche Interesse allerdings auch in der Regel. Alle gebietsbezogenen Einzelplanungen, die sich in dem gewiß weiten Rahmen von Zentralität und Funktion bewegen, sind normalerweise der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinden zu überlassen. Einer Wohngemeinde darf z. B. in der Regel nicht vorgeschrieben werden, wo exakt und in welchem genauen Umfang Wohngebiete auszuweisen sind. Einem Erholungsort darf nicht vorgeschrieben werden, durch welche einzelnen Maßnahmen - abgesehen von primär regional bedeutsamen Einzelprojekten - dem Erholungszweck zu dienen ist. Bei den vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten der vorgezeichneten Funktion und Zentralität überwiegt das örtliche Interesse.

Werden, wie in Nordrhein-Westfalen, von der Landesplanung vorwiegend zeichnerische Darstellungen benutzt, so ergeben sich daraus Probleme, daß ihnen zumeist eine größere Genauigkeit innewohnt als textlichen Zielen der Landesplanung. Um dennoch den zulässigen Rahmen für Ziele der Landesplanung nicht zu überschreiten, sollte bei zeichnerischer Darstellungsweise jede Möglichkeit genutzt werden, Alternativen für die Gemeinden offenzuhalten. Die Grenzen eines Wohngebietes z. B. dürfen von der Landesplanung nicht eindeutig vorgezeichnet werden. Die Landesplanung darf allenfalls die Richtung angeben, in die sich die Bebauung zu entwickeln hat, die Ausplanung der einzelnen Siedlungsgebiete muß der Gemeinde verbleiben.

Die vorstehenden Ausführungen sollen nicht mehr als grobe Anhaltspunkte sein. Entscheidend ist, ob die örtlichen oder überörtlichen Interessen im Einzelfall überwiegen. Pauschale Regeln lassen sich nicht aufstellen [1]. Auch atypische Fälle sind denkbar. So wird man z. B. bei einem landespolitisch bedeutsamen städtebaulichen Experiment der Landesplanung die weitreichendsten Befugnisse einräumen können. In solchen exceptionellen Situationen erweisen sich gerade die Vorzüge einer am Einzelfall orientierten Abgrenzung der Planungskompetenzen.

---

1) S. die Rechtsprechungs-Beispiele: BVerwG BBaubl. 1958 S. 381; OVG Lüneburg DVBl. 1968 S. 388; OVG Lüneburg, Bonath, Entscheidungen zum Planungsrecht I 2 a S. 6 ff (vom 18. 9. 1967); OVG Lüneburg BRS 1970 Nr. 11.

Wegen der zahlreichen Einzelprobleme, die die Abgrenzung des Kernbereichs der kommunalen Planungshoheit in den verschiedenen Sachbereichen aufwirft, sei auf die Schrift von Rutkowski [1] verwiesen. Die vielen von ihm behandelten Einzelbeispiele [2] sind insofern von besonderem Interesse, als Rutkowski bei der theoretischen Abgrenzung des Kernbereichs dem hier vertretenen Standpunkt sehr nahe kommt [3].

Die vorstehenden Ausführungen erlauben nun, § 2 der 3. DVO zum LPlG NW, der den zulässigen Inhalt der Gebietsentwicklungspläne im einzelnen festlegt, einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Von Bedeutung für die Gemeinden sind vor allem die folgenden, in § 2 der 3. DVO vorgesehenen, zeichnerisch darzustellenden Ziele der Landesplanung: Festlegung der Wohnsiedlungsbereiche, gegliedert nach Bereichen mit hoher Siedlungsdichte, mittlerer Siedlungsdichte und niedriger Siedlungsdichte (Abs. 5 Nr. 1), Darstellung der Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche unter besonderer Kennzeichnung der Bereiche für nicht oder nicht erheblich belästigende Betriebe und der Bereiche für standortgebundene Anlagen (Abs. 5 Nr. 2), Angabe der Agrarbereiche, der Waldbereiche, der wasserwirtschaftlichen Bereiche und der Erholungsbereiche mit Freizeit- und Erholungsschwerpunkten (Abs. 5 Nr. 3-6), Festlegung der Bereiche für die Entwicklung der Landschaft (Abs. 5 Nr. 7) und der Bereiche und Standorte für besondere öffentliche Einrichtungen des Hochschul-, Schul- und Krankenhauswesens (Abs. 5 Nr. 10), ferner Kennzeichnung der Standorte für Versorgungsanlagen und für Anlagen der Behandlung oder Beseitigung von Abwasser sowie Darstellung der Standorte für Abfallbeseitigungsanlagen (Abs. 5 Nr. 11) und schließlich landesplanerische Angaben zum Verkehrsnetz und zu den Leitungsbändern (Abs. 5 Nr. 12-14).

---

1) Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 134 ff.

2) Rutkowski gliedert a. a. O. seine Einzelbeispiele für die Ziele der Landesplanung nach folgenden Gesichtspunkten: Orte mit zentraler Bedeutung (S. 134 ff), landesplanerische Funktionszuweisungen (S. 136 ff), Funktionszuweisung für einzelne Teilräume (S. 139), land- und forstwirtschaftliche Bereiche (S. 139), Industrie- und Gewerbebereiche (S. 141 f), Wohnsiedlungsbereiche (S. 143 f), Fremdenverkehrsbereiche (S. 145 f), Wochenendhausbereiche (S. 146 f), Ver- und Entsorgung (S. 147 ff), Bildungseinrichtungen (S. 149 ff), gesundheitliche und soziale Einrichtungen (S. 151 f), Verkehr (S. 152 ff). Diese Aufstellung läßt den weiten Aktionsradius der in den Zielen der Landesplanung enthaltenen Festsetzungen erkennen.

3) S. oben 3. Kapitel VI 2 c.

Der Maßstab der zeichnerischen Darstellungen der Gebietsentwicklungspläne beträgt 1 : 50 000 [1]. Dazu treten in den Gebietsentwicklungsplänen noch textliche Darstellungen zur angestrebten Struktur des Planungsgebietes, zur Bevölkerungsentwicklung und ihrer angestrebten Verteilung im Planungsgebiet [2] und zur angestrebten Siedlungsdichte in den Wohnsiedlungsbereichen (§ 2 IV 3. DVO LPlG NW). Wegen der weiteren Einzelheiten sei auf §§ 2 und 3 der 3. DVO zum LPlG NW verwiesen.

Wenngleich schon dieser umfängliche Katalog von Zielen der Landesplanung die Dichte und Intensität der Regelungen der Gebietsentwicklungspläne erkennen läßt, kommt noch ein weiteres und für die Gemeinden entscheidendes Moment hinzu: Gemäß § 2 IV, V der 3. DVO zum LPlG NW müssen nämlich die Gebietsentwicklungspläne die genannten Festsetzungen enthalten [3]. Dieser Zwang, von allen zulässigen Festsetzungen bei der Gebietsentwicklungsplanung stets auch Gebrauch zu machen, erscheint nach den hier vertretenen Maßstäben zur Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit nicht unbedenklich:

Wie im einzelnen dargelegt wurde, läßt sich der Wesensgehalt der gemeindlichen Planungshoheit nur von Fall zu Fall ermitteln; er ist situationsgebunden - das Ergebnis der Gewichtung der jeweils betroffenen örtlichen und überörtlichen Interessen. Hiermit verträgt es sich nicht, wenn § 2 der 3. DVO zum LPlG NW einen für alle Räume gleichen obligatorischen Inhalt der Gebietsentwicklungspläne einführt. Die Abwägung der örtlichen und überörtlichen Belange kann die Anwendung der in der 3. DVO zum LPlG NW vorgesehenen Ziele im Einzelfall rechtfertigen; ebensogut kann aber im Einzelfall die Anwendung eines der Ziele aus dem Katalog der 3. DVO unzulässig sein.

Diese Feststellung sei am Beispiel der Festsetzung der Siedlungsdichte erläutert: Gemäß § 2 V Nr. 1 müssen die zeichnerischen Darstellungen eines Gebietsentwicklungsplanes die Wohnsiedlungsbereiche darstellen, und zwar gegliedert nach Bereichen mit hoher, mittlerer und niedriger Siedlungsdichte. Es lassen sich nun keineswegs bei jedem Wohnsiedlungsbereich überwiegende überörtliche Interessen feststellen, die eine Festlegung der Siedlungsdichte aus regionaler Sicht rechtfertigen.

---

1) § 2 II 3. DVO LPlG NW; Flächennutzungspläne werden i. d. R. im Maßstab 1 : 5 000 oder 1 : 10 000 gefertigt (so Brügelmann-Förster, BBauG-Komm. § 1 PlanzeichenVO Anm. 3).

2) Zur Unzulässigkeit der Bevölkerungszielzahlen s. oben 2. Kapitel V 3.

3) Nach § 3 II der bis 1973 gültigen 3. DVO zum LPlG NW war es den Dienststellen der Landesplanung freigestellt, von den in der 3. DVO zugelassenen Festsetzungen Gebrauch zu machen.

An den Haltepunkten des in den Verdichtungsgebieten geplanten Netzes des öffentlichen Personenverkehrs [1] etwa wird man die landesplanerische Festlegung einer hohen Siedlungsdichte billigen können. Denn das überörtliche Interesse an einem viel benutzten, rentablen und leistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehr in den Ballungsgebieten läßt eine verdichtete Bebauung an den Haltepunkten als so wesentlich erscheinen, daß demgegenüber die mitbetroffenen örtlichen Belange zweitrangig sind. Dagegen ist z. B. kein überwiegendes überörtliches Interesse vorhanden, in einer Mittelstadt in der ländlichen Zone durch Angaben zur Siedlungsdichte aus regionaler Sicht über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer flächenintensiven Eigenheimbebauung zu entscheiden.

Was sich bei der landesplanerischen Bestimmung der Siedlungsdichte gezeigt hat [2], ließe sich auch bei den übrigen Zielen der Landesplanung nachweisen: Ein für alle Situationen obligatorischer und - wie in NRW - sehr detaillierter Inhalt von Gebietsentwicklungsplänen verletzt den Kernbereich der gemeindlichen Planungshoheit, § 2 IV, V der 3. DVO zum LPlG NW läßt sich unter dem Gesichtspunkt der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden insofern nicht aufrecht erhalten, als dort ein zwingender Planinhalt ohne Rücksicht auf die Interessenlage im Einzelfall angeordnet wird.

Darüberhinaus bedarf es der Festlegung des zulässigen Inhalts der Gebietsentwicklungspläne durch ein Parlamentsgesetz [3].

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß § 21 V Nr 4 der 3. DVO zum LPlG NW über d Rahmen der Landesplanung dadurch hinausgeht, daß dort für Gebietsentwicklungspläne Angaben über sachliche, räumliche und zeitliche Abhängigkeiten zwischen den Einzelplanungen vorgeschrieben werden. Denn legitimer Gegen-

---

1) Zu der Planungskonzeption, Siedlungsschwerpunkte an den Haltepunkten des öffentlichen Personennahverkehrs zu schaffen, s. § 19 III a, b, 24 V LEPrG; Halstenberg, Grundlagen und Ziele der Landesentwicklung in NRW, RuR 1973 S. 3 f; Schmitz, Langfristige Zielplanung und mittelfristige Schwerpunktbildung - Aufgaben der Landesplanung im Gebiet des SVR, RuR 1973 S. 43 ff; Siedlungsschwerpunkte im Ruhrgebiet, Grundlagen eines regionalen Planungskonzepts, Essen 1969.

2) Zur Zulässigkeit von landesplanerischen Festsetzungen der Siedlungsdichte vgl.: Riechels, Eigenentwicklung - ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung, DVBl. 1968 S. 366 f (in Ballungsräumen sei die Wohndichte am ehesten Gegenstand legitimer Interessen der Landesplanung); ferner Rutkowski, Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung, S. 138, 143 f.

3) S. oben 3. Kapitel V 3 b.

stand der Landesplanung ist lediglich die Bodennutzung. Angaben in einem Gebietsentwicklungsplan über sachliche und zeitliche Abhängigkeiten können daher nicht bindend sein; ihnen kommt nur die Bedeutung einer unverbindlichen Empfehlung zu. Der Schritt von der Landesplanung zur verbindlichen Entwicklungsplanung [1], die nicht nur die Bodennutzung, sondern auch Zeitpunkt und Finanzierung der öffentlichen Investitionen bindend regelt, kann nicht in einer Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vollzogen werden.

4. Kontrolle der Festsetzungen der Landesplanung mit Hilfe des Abwägungsgebotes

In den vorhergehenden Abschnitten wurde der Frage nachgegangen, für welche Regelungen der zulässigen Bodennutzung der Landesplanung angesichts der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II S. 1 GG die Entscheidungsbefugnis zusteht. Dabei stellte sich heraus, daß die Festsetzungsbefugnis der Landesplanung im wesentlichen die großräumigen Strukturen (Funktion der Gemeinden) und die überwiegend überörtlich bedeutsamen Einzelprojekte umfaßt.

Von der Frage der Festsetzungsbefugnis ist die weitere Frage zu unterscheiden, ob die Landesplanung von ihr in rechtlich einwandfreier Weise Gebrauch gemacht hat. Wenn nämlich die Landesplanung bestimmte Bodennutzungs-Regelungen wegen deren regionaler Bedeutung treffen darf, ist sie hierbei keineswegs rechtlich ungebunden. Vielmehr hat die Landesplanung bei ihren Entscheidungen auf die Belange der betroffenen Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Die Landesplanung darf keine Festsetzung treffen, ohne zuvor die gemeindlichen Belange festgestellt, sorgfältig beurteilt und ordnungsgemäß mit den überörtlichen Belangen abgewogen zu haben.

Billigt man der Landesplanung z. B. die Entscheidung über die Linienführung einer überörtlich bedeutsamen Straße zu, so darf sie diese Entscheidung nur unter Beachtung der Interessen der betroffenen Gemeinden und nicht nur in Wahrnehmung der überörtlichen Belange treffen. Beispielsweise müssen örtliche Anliegen wie der Lärmschutz von Wohngebieten oder die Erhaltung der Naherholungsgebiete der an der künftigen Straße gelegenen Gemeinden ausreichend berücksichtigt werden. Hält man die Landesplanung für befugt, über den Standort

---

1) Zur Entwicklungsplanung s. Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970 S. 93 ff; Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung - eine Einführung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 55 ff; Laux, Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 83 ff.

einer Hochschule zu entscheiden, weil ihr überwiegend überörtliche Bedeutung zukommt, so muß die Standortentscheidung aufs engste mit der örtlichen Planung abgestimmt werden. Die Entwicklungsmöglichkeiten und -absichten der betroffenen Stadt dürfen nicht ohne Not übergangen werden. Daß eine sorgfältige Abwägung der überörtlichen und örtlichen Belange die Pflicht der Landesplanung ist, läßt sich sowohl aus der Rechtsprechung des BVerwG als auch aus den Bestimmungen des BROG ableiten.

Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 8. 9. 1972 [1] ausgeführt, daß § 2 IV BBauG, wonach die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind, seine unmittelbare Rechtfertigung und Grundlage in der grundgesetzlich geschützten Planungshoheit der Gemeinden finde [2]. Dabei ergäben sich Richtung und Gehalt des Abstimmungsvorganges aus den Maßstäben des § 1 IV, V BBauG, so daß in diesem Umfang Rücksichtnahme auf die benachbarten Gemeinden geboten sei [3]. Hoppe hat diese Gedanken des BVerwG weiterentwickelt [4]. Er ist zu Recht der Auffassung, daß allgemeine Formulierungen wie "Rücksichtnahme auf die benachbarten Gemeinden" zu vage seien [5]. Vielmehr habe sich der Interessenausgleich zwischen den Planungen benachbarter Gemeinden gemäß einem an § 1 IV S. 2 BBauG angelehnten interkommunalen Abwägungsgebot zu vollziehen. Denn bei Zugrundelegung des Abwägungsgebotes und der hierzu entwickelten Grundsätze gewinnt der Interessenausgleich schärfere Konturen [6].

Diese Erwägungen, die das Verhältnis der Planungen benachbarter Gemeinden betreffen, haben wegen der Parallelität der Interessenlage auch im Verhältnis von Ortsplanung zu Landesplanung Gültigkeit. Auch in dieser Beziehung gilt es, praktikable und aussagekräftige Maßstäbe zur Abwicklung und Kontrolle des Interessenausgleichs ausfindig zu machen. Solche präzisen Maßstäbe ergeben sich auch hier aus dem Abwägungsgebot des § 1 IV S. 2 BBauG. Der Landesplanung ist somit in jedem einzelnen Fall einer Ziel-Aufstellung die Pflicht auferlegt, die betroffenen örtlichen und überörtlichen Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Dieses Ergebnis findet seine Bestätigung in §§ 1 IV, 4 V BROG: Nach § 1 IV

---

1) BVerwG Bd. 40 S. 323 ff.
2) BVerwG, a. a. O. S. 330.
3) BVerwG, a. a. O. S. 331.
4) Hoppe, Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen, Festschrift für H. - J. Wolff, S. 307 ff.
5) Hoppe, a. a. O. S. 319.
6) Hoppe, a. a. O. S. 319.

BROG soll sich die Ordnung der Einzelräume in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen. Und die Ordnung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen [1]. § 4 V BROG verpflichtet alle öffentlichen Planungsträger, also auch die Landesplanungsbehörden und die Gemeinden, ihre Planungen aufeinander abzustimmen. In § 4 V BROG wird man über eine bloße Verfahrensnorm hinaus eine gesetzliche Verpflichtung zur inhaltlichen Abstimmung sich berührender öffentlicher Planungen sehen müssen [2]. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume (§ 1 IV BROG) und die Pflicht zur Plan-Abstimmung (§ 4 V BROG) bedeuten aber für die Landesplanung letztlich nichts anderes als das Gebot sachgemäßer Abwägung der betroffenen örtlichen und überörtlichen Belange [3], zumal eine gerechte Abwägung der beteiligten Interessen ein Wesenselement jeder rechtsstaatlichen Planung darstellt [4].

Die vom Abwägungsgebot betroffenen landesplanerischen Planungsprozesse lassen sich wie folgt skizzieren: Zunächst müssen zur Vorbereitung einer konkreten Planungsentscheidung die beteiligten örtlichen und überörtlichen Belange (Interessen) möglichst vollständig ermittelt und festgestellt werden. Es folgt der Vorgang der Gewichtung der festgestellten Interessen, wobei es insbesondere die Konsequenzen zu erkennen gilt, die sich aus der Bevorzugung oder Zurückstellung einzelner Belange ergeben würden. Am Ende des Prozesses zur Aufstellung eines Zieles der Landesplanung muß die eigentliche planerische Entscheidung getroffen werden. Hierzu hat sich die Dienststelle der Landesplanung endgültig darüber klar zu werden, welche der vielfach kollidierenden örtlichen und überörtlichen Belange zurückgesetzt und welche vorgezogen werden sollen [5].

---

1) Nach Halstenberg, Regionalplanung im Ruhrgebiet, BlGrBWR 1967 S. 26, ist § 1 IV BROG die Grundnorm für die inhaltliche Harmonisierung der Pläne der Raumordnung; s. hierzu auch Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 82, 85 f.

2) Ebenso: Halstenberg, Raumordnungsrecht, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 2518.

3) § 2 II BROG betrifft dagegen nur den speziellen Fall der Abwägung kollidierender Raumordnungs-Grundsätze; a. A. offenbar Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechtes, S. 180.

4) Vgl. BVerwG NJW 1974 S. 1961 ff (1964); BVerwG Bd. 34 S. 301 ff (307); BVerwG DVBl. 1971 S. 186 ff (188); BVerwG DÖV 1970 S. 64 ff (65); BVerwG NJW 1974 S. 203 f (S. 204: Das Abwägungsgebot gelte für jede Planung unabhängig von einer ausdrücklichen Festlegung im Gesetz).

5) S. zum Abwägungsvorgang: BVerwG Bd. 34 S. 301 ff (304); Hoppe, Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, S. 133-135.

Aus den Eigenarten des Planungsprozesses ergeben sich die besonderen Rechtsfehler, die im Zusammenhang mit der gebotenen Abwägung entstehen können [1]. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Planung stets auch Gestaltungsfreiheit bedeutet. Jede Planung stellt ein komplexes Geschehen dar, das sich nicht auf einen bestimmten geistig-seelischen Vorgang zurückführen läßt [2]. Die notwendig nur beschränkt mögliche gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen der Landesplanung vollzieht sich gemäß dem nachfolgenden Katalog von möglichen Rechtsfehlern der Abwägung, wobei dieser Katalog wegen der Vergleichbarkeit der Interessenlage den Verletzungs-Tatbeständen des von Hoppe dargestellten interkommunalen Abwägungsgebotes nachgebildet wurde [3].

Die Landesplanung verstößt hiernach bei der Aufstellung eines Zieles der Landesplanung gegen das rechtliche Gebot einer gerechten Abwägung der örtlichen und überörtlichen Belange,

a) wenn die im konkreten Fall relevanten örtlichen und überörtlichen Belange von ihr nicht ermittelt und festgestellt sind (Ermittlungs- und Feststellungsdefizit);
b) wenn in die Abwägung örtliche oder überörtliche Belange nicht eingestellt worden sind, die nach Lage der Dinge in sie hätten eingestellt werden müssen (Abwägungsdefizit);
c) wenn ein relevanter örtlicher oder überörtlicher Belang im Widerspruch zu einer normativ geregelten Bewertung oder Prioritätssetzung oder zu allgemein anerkannten Planungsgrundsätzen zur Abwägung herangezogen wird (Abwägungsfehleinschätzung);
d) wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten örtlichen und überörtlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität);
e) wenn die aufgestellten Ziele der Landesplanung keine ausreichende Begrenzung, Abstufung oder Gliederung zur Schonung von Belangen der betroffenen Gemeinde aufweisen (Verletzung des Schonungs- und Differenzierungsgebotes).

---

1) Zu den Verletzungs-Tatbeständen des Abwägungsgebotes s. BVerwG Bd. 34 S. 301 ff (308 f); BVerwG Baurecht 1974 S. 311 ff m. w. N.; Hoppe, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit, Baurecht 1970 S. 17 f; ders., Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, S. 135 ff; ders., Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, S. 64 ff; Hoppe-Rengeling, Die kommunale Bauleitplanung, S. 23 ff.

2) So BVerwG Bd. 34 S. 301 ff (304).

3) S. Hoppe, Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen, S. 320 f.

Dieser Fehlerkatalog sei an einem Beispiel erläutert: Man stelle sich vor, die Landesplanung legt in einem Raumordnungsplan die Trasse einer Schnellstraße so fest, daß das einzige Naherholungsgebiet einer Stadt durchschnitten wird, obwohl eine andere Linienführung keine besonderen Probleme finanzieller oder sonstiger Art aufgeworfen hätte. In diesem Fall sind folgende Abwägungsfehler denkbar: Das örtliche Interesse an der Erhaltung des Naherholungsgebietes wurde überhaupt nicht erkannt (Ermittlungsdefizit); es wurde erkannt, aber bei der Planungsentscheidung nicht erwogen (Abwägungsdefizit); das örtliche Interesse wurde beachtet, aber als von geringer Bedeutung angesehen (Abwägungsfehleinschätzung); es wurde in seiner Bedeutung zunächst zutreffend gewürdigt, aber bei der Planungsentscheidung gänzlich zweitrangigen Interessen geopfert (Abwägungsdisproportionalität).

Eine Verletzung des Schonungsgebotes läge im Beispielsfall vor, wenn die Linienführung der Schnellstraße das Naherholungsgebiet zwar nicht durchschneidet, aber ohne triftigen Grund so dicht an ihm vorbeiführt, daß Beeinträchtigungen des Naherholungszweckes durch Lärm usw. nicht ausbleiben werden. Überhaupt wird man in vielen praktischen Fällen einer rechtswidrigen Beeinträchtigung gemeindlicher Interessen eine Verletzung des Schonungs- und Differenzierungsgebotes annehmen können. Man denke etwa an die Fälle, in denen bei der landesplanerischen Festlegung der Siedlungsstrukturen zu riguros vorgegangen wird und auf den Erweiterungsbedarf der ansässigen Industrie oder auf die Wünsche der ansässigen Bevölkerung nach besseren Wohnverhältnissen keine Rücksicht genommen wird [1].

VII. Zusammenfassung zum 3. Kapitel

Es ist nicht der Sinn der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II S. 1 GG, das Handeln der öffentlichen Verwaltung möglichst effizient und rationell zu gestalten. Das Wesen und der Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung liegt vielmehr in der Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten. Diese Ausgangsposition gilt es bei der Abgrenzung von Landesplanung und örtlichem Wirkungskreis im Auge zu behalten.

Die gesamte Bauleitplanung - also auch die Flächennutzungsplanung - ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 II S. 1 GG. Für eine solche Zuordnung sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte: Die Bau-

1) Vgl. OVG Lüneburg DÖV 1969 S. 642 ff (644).

leitplanung hat in hohem Maße örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen; sie berührt überwiegend örtliche Interessen; die aus der kommunalen Neuordnung hervorgegangenen größeren Gemeinden können vom Gebietszuschnitt her die Aufgabe der Flächennutzungsplanung bewältigen; und schließlich ist eine lebendige kommunale Selbstverwaltung ohne die grundsätzliche Kompetenz zur Bauleitplanung nicht denkbar. Auch wenn man die Bebauungs- und Flächennutzungsplanung zum örtlichen Wirkungskreis rechnet, gestattet der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II S. 1 GG ("im Rahmen der Gesetze"), dem örtlichen Planungsrecht Schranken zu setzen - und zwar bis zur Grenze des Kernbereichs.

Die Landesplanung stellt einen E i n g r i f f in das Planungsrecht der Gemeinden dar. An dieser Erkenntnis vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, daß die Ziele der Landesplanung bestehende Bauleitpläne in der Regel unberührt lassen. Denn maßgeblich ist der Gesichtspunkt, daß die städtebauliche Gestaltungsfreiheit der Gemeinden von der Landesplanung eingeengt wird.

Der Eingriffscharakter der Landesplanung führt zu der Frage, inwieweit die Ziele der Landesplanung mit dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 II S. 1 GG vereinbar sind. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes läßt sich der Grundsatz entnehmen, daß Art. 28 II S. 1 GG nur rechtssatzförmige Beschränkungen des örtlichen Wirkungskreises gestattet. Wenn durch Verwaltungsakte in die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eingegriffen wird, so bedeutet dies keine Durchbrechung jenes Grundsatzes, da derartige Verwaltungsakte nach Voraussetzungen und Rechtsfolge in Rechtssätzen zugelassen sein müssen.

Wendet man diese Erkenntnisse auf die Ziele der Landesplanung an, so bestehen gegen das gesetzesförmige Landesentwicklungsprogramm NW keine Bedenken, wohl aber gegen Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne. Denn diese Pläne weisen weder die Form eines Rechtssatzes - auch nicht die einer Rechtsverordnung - auf, noch stellen sie Verwaltungsakte dar. Vielmehr bilden sie vom Regelungsinhalt her ein aliud im Verhältnis zum Verwaltungsakt und zur Rechtsnorm.

Der Raumordnungsplan als aliud steht zu den Planungsnormen (des BROG, LPlG NW, LEPrG NW) in einem wesentlich schwächeren Ableitungszusammenhang als ein Verwaltungsakt (selbst ein Ermessens-Akt) zu seiner Ermächtigungs-Norm. Denn da die Planungsnormen nur Finalprogramme darstellen, die dem Planer Zwecke vorgeben, bleiben die eigentlich bedeutsamen Entscheidungen dem ausführenden Plan selbst vorbehalten. In ihm erst werden die vielfältigen Ziel- und Mittelkonflikte gelöst. Ist aber der Raumordnungsplan - also auch der Landesentwicklungs- bzw. Gebietsentwicklungsplan - derart eigenständig gegenüber den Planungsnormen, so muß er wegen Art. 28 II S. 1 GG in der Form eines Rechtssatzes ergehen. Zu einem in das Selbstverwaltungsrecht formlos eingreifenden

Verwaltungsakt kann keine Parallele gezogen werden; hierfür ist die planerische Gestaltungsfreiheit von dem am punktuellen Normenvollzug orientierten Verwaltungsermessen zu verschieden.

Dem Gebot, Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne als Rechtssätze zu erlassen, wird zweckmäßigerweise dadurch entsprochen, daß jene Pläne als Rechtsverordnungen ergehen. Hierbei besteht das Hauptproblem darin, in dem Gesetz, das den Erlaß der Raumordnungspläne als Rechtsverordnungen vorsieht, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung hinreichend zu bestimmen (Art. 70 S. 2 LV NW). Während sich dem LPlG NW, dem LEPrG NW sowie dem § 2 BROG hinreichend konkrete Aussagen zum Ermächtigungsinhalt und zum Ermächtigungszweck entnehmen lassen, kann das Ausmaß der erforderlichen RVO-Ermächtigung mit Hilfe jener Planungsnormen nicht mit hinreichender Bestimmtheit begrenzt werden. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Aussage zum zulässigen Inhalt der Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne. Denn erst wenn der Gesetzgeber ausnahmslos festlegt, welche Arten von Zielen der Landesplanung zulässig sind, trifft er eine hinreichend klare Entscheidung darüber, in welchem Ausmaß der örtliche Wirkungskreis von den Zielen der Landesplanung eingeengt werden darf. Eine genügend konkrete RVO-Ermächtigung würde demnach voraussetzen, daß alle Landesentwicklungspläne entsprechend der Regelung des § 35 LEPrG NW im einzelnen gesetzlich zugelassen werden und daß die Bestimmungen des § 2 II, IV, V der 3. DVO zum LPlG NW über den zulässigen Inhalt der Gebietsentwicklungspläne in einem Parlamentsgesetz getroffen werden.

Auch wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtssätze ergehen, dürfen sie das örtliche Planungsrecht nicht beliebig einengen. Vielmehr ist der unantastbare Kernbereich gemeindlicher Zuständigkeiten zu respektieren. Für die Kernbereichsbestimmung ist es wesentlich, daß sich die Landesplanung nicht auf eine außergewöhnliche Notlage berufen kann, die nach der Rechtsprechung des BVerfG zu besonders weitgehenden Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht berechtigen würde. Vielmehr sind bei der Kernbereichsermittlung die normalen Maßstäbe anzulegen. Das BVerfG hat bei seinen Überlegungen zum Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie stets an die historische Entwicklung angeknüpft, andererseits aber auch anerkannt, daß zuweilen eine Fortentwicklung des überkommenen Systems unumgänglich sei. Gerade im Bauplanungsrecht versagen die Parallelen zur historischen Rechtssituation. Ein dem heutigen Planungsrecht vergleichbares Planungsrecht existierte weder im 19. Jahrhundert noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Das berechtigt dazu, in diesem speziellen Bereich die Kernbereichsbestimmung ganz an den heutigen Gegebenheiten auszurichten.

Geht man davon aus, daß von jeder Bodennutzungs-Regelung sowohl örtliche wie überörtliche Belange betroffen werden und daß die Landesplanung die überörtli-

chen Interessen und die Gemeinde die lokalen Interessen am sachgerechtesten zu vertreten vermag, so liegt es nahe, die Bestimmung des Kernbereichs der gemeindlichen Planungshoheit wie folgt vorzunehmen: Zum unantastbaren Wesensgehalt der gemeindlichen Planungshoheit gehören diejenigen Festsetzungen der zulässigen Bodennutzung, durch die überwiegend örtliche Interessen, d. h. solche der festsetzenden Gemeinde, berührt werden. Umgekehrt hat sich die Landesplanung auf solche Festsetzungen zu beschränken, durch die überwiegend die Interessen der überörtlichen Gemeinschaft berührt werden. Ob ein Ziel der Landesplanung auf Grund dieser Abgrenzung als zulässig oder als unzulässig zu erachten ist, kann nur nach einer Gewichtung der örtlichen und überörtlichen Belange in jedem einzelnen Fall beurteilt werden. Daher begegnet die Regelung in § 2 IV, V der 3. DVO zum LPlG NW Bedenken, wonach die Gebientsentwicklungspläne einen für alle Fälle gleichen obligatorischen Planinhalt haben müssen.

In der Regel wird die Landesplanung im Bereich der projektbezogenen Planung befugt sein, zur Mindestausstattung der Mittel- und Oberzentren mit Einrichtungen des gehobenen bzw. höheren Bedarfs Aussagen zu treffen. Ferner sind Festsetzungen zu sonstigen überwiegend überörtlich bedingten Einzelprojekten zulässig, wobei die landesplanerische Bodennutzungs-Regelung ggf. auch parzellenscharf erfolgen kann. Im Bereich der gebietsbezogenen Planung, insbesondere der Siedlungsstrukturen, wird die Landesplanung von der Gemeinde verlangen können, innerhalb einer zugewiesenen Funktion und Zentralitätsstufe zu planen. Da eine weitere Einengung der gemeindlichen Planung in diesem Bereich häufig unzulässig sein wird, bleiben der Gemeinde insbesondere bei der Ausgestaltung der Siedlungsstrukturen bedeutsame Entscheidungsbefugnisse vorbehalten.

Auch dann, wenn die Landesplanung für ein Ziel der Landesplanung festsetzungsbefugt ist, darf sie ihre Befugnis nicht ohne Rücksicht auf die betroffene Gemeinde ausüben. Vielmehr haben die Dienststellen der Landesplanung in jedem einzelnen Fall die örtlichen und überörtlichen Belange gerecht gegeneinander abzuwägen. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausfüllung dieses Abwägungsgebotes kann auf die zu § 1 IV S. 2 BBauG entwickelten Grundsätze verwiesen werden.

LEBENSLAUF

Am 5. Mai 1945 wurde ich in Herrsching am Ammersee geboren. Meine Eltern sind der Ministerialrat a. D. Werner Fröhling und seine Ehefrau Hildegard, geborene Becker. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Im Jahre 1952 zog unsere Familie von München, wo ich die ersten Lebensjahre verbracht hatte, nach Unna in Westfalen. An einen vierjährigen Volksschulbesuch schloß sich dort der neunjährige Besuch eines neusprachlichen Gymnasiums an. Ich legte die Reifeprüfung am 4. März 1965 ab.

Im Sommersemester 1965 nahm ich das Jurastudium in Münster auf, das ich mit der Ablegung der ersten juristischen Staatsprüfung am 17. Januar 1970 abschloß. Im März 1970 begann ich den Referendardienst, der mit bestandener zweiter juristischer Staatsprüfung am 28. August 1973 endete. In der Zeit nach Beendigung des Referendardienstes arbeitete ich mit Hilfe eines Promotionsstipendiums an der Doktorarbeit. Seit dem 1. Mai 1975 stehe ich als Kreisrechtsrat z. A. im Dienst des Märkischen Kreises.

Am 16. Oktober 1970 heiratete ich die Lehrerin Waltraud Fröhling, geborene Witschaß.